VII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 225)**

z dnia 10 grudnia 2013 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 225)

10 grudnia 2013 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Piotra Zgorzelskiego (PSL)**, przewodniczącego Komisji, przeprowadziła:

– wysłuchanie publiczne w sprawie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 1699).

W posiedzeniu udział wzięli: **Olgierd Dziekoński** sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wraz ze współpracownikami, **Jolanta Adamczyk-Siwek** naczelnik Wydziału Samorządu Terytorialnego w Departamencie Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, **Bożena Nowaszczuk** doradca prawny w Najwyższej Izbie Kontroli, dr **Jarosław Flis** adiunkt w Instytucie Dziennikarstwa i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego, **Tomasz Fijołek** zastępca dyrektora Biura Unii Metropolii Polskich, **Marek Miros** wiceprezes zarządu Związku Miast Polskich wraz ze współpracownikami, **Jan Wygnański** wiceprezes zarządu Fundacji Pracownia Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA, **Łukasz Wróbel** sekretarz Stowarzyszenia „Republikanie", **Ferdynand Morski** dyrektor Biura Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych, **Jacek Wójcicki** wiceprezes zarządu Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego, **Adam Kotucha** przewodniczący Zarządu Demokracji Bezpośredniej wraz ze współpracownikami, **Łukasz Domagała** przewodniczący zarządu Regionalnego Centrum Wspierania Inicjatyw Pozarządowych, **Rudolf Borusiewicz** sekretarz generalny Związku Powiatów Polskich, **Tomasz Potkański** I wiceprezes zarządu i sekretarz Towarzystwa Przyjaciół Miasta Ogrodu Podkowa Leśna wraz ze współpracownikami, **Edward Trojanowski** sekretarz generalny Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, **Jacek Walczak** zastępca przewodniczącego Związku Gmin i Powiatów Regionu Łódzkiego, **Filip Pazderski** p. o. kierownika Programu Demokracji i Społeczeństwa Obywatelskiego w Fundacji Instytut Spraw Publicznych, **Piotr Ciompa** członek rady programowej Instytutu Spraw Obywatelskich, **Czesław Tomalik** prezes zarządu Związku Gmin Śląska Opolskiego, **Joanna Załuska** dyrektor Programu Operacyjnego „Masz głos, masz wybór" Fundacji im. Stefana Batorego, **Kazimierz Barczyk** przewodniczący Konwentu Przewodniczących Sejmików Wojewódzkich Rzeczypospolitej Polskiej, **Andrzej Budzyk** mediator z listy Ministra Pracy i Polityki Społecznej, **Agnieszka Couderq-Kubas** wiceprezes Fundacji Pomarańczowa Alternatywa, **Sławomir Dziudzik** przedstawiciel Stowarzyszenia Civitas Lukoviensis, **Maciej Doruchowski** przedstawiciel Stowarzyszenia JOW, **Irena Bordzio-Berus**, **Agnieszka Ziółkowska**, **Jacek Urban**, **Michał Kopański**, **Waldemar Fydrych**, **Marcin Skubiszewski**, **Piotr Guział**, **Robert Fiałek**, **Paweł Tanajno**, **Lech Królikowski**.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak, Anna Jasieńska, Dariusz Myrcha** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Bardzo proszę o zajmowanie miejsc.

Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

Witam panie i panów posłów. Witam wszystkich uczestniczących w wysłuchaniu publicznym.

Informuję, że posiedzenie zostało zwołane w trybie 70a regulaminu Sejmu. Proponuję, żeby o kolejności zabierania głosu decydowała kolejność zgłoszenia do wysłuchania publicznego. Jednocześnie, zgodnie z art. 70g ust. 1, czas wystąpień ustalam na pięć minut. Proszę sekretariat o pomoc w egzekwowaniu owego ustalenia.

Przypominam, że podmiot zgłoszony do wysłuchania publicznego może wystąpić tylko raz.

Przystępujemy zatem, szanowni państwo, do przeprowadzenia wysłuchania publicznego.

Proszę o zabranie głosu pana Roberta Fiałka.

Czy na sali jest pan Robert Fiałek?

Jeżeli nie ma, kolejny będzie przedstawiciel Stowarzyszenia Civitas Lukoviensis. Proszę o zabranie głosu pana Sławomira Dziudzika.

Pan Pogonowski Arkadiusz?

Pan Paweł Tanajno:

Nie, panie przewodniczący. Chciałem tylko powiedzieć, że były kłopoty organizacyjne z wejściem do Sejmu. Pani w sekretariacie nie wiedziała, czy ma być lista czy ma wypisywać przepustki.

Jeżeli pan przewodniczący byłby łaskaw odwlec rozpoczęcie obrad o dziesięć minut, to proszę, gdyż z tego, co wiem, kilka osób ma przybyć, np. pan ze stowarzyszenia, które zostało przed chwilą wymienione.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Czy pan jest przedstawicielem tego stowarzyszenia? Czy jest pan adwokatem tego stowarzyszenia?

Pan Paweł Tanajno:

Nie, tylko wiem, że były problemy przy wejściu.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Informuję, że przy wejściu głównym jest przedstawiciel sekretariatu, który służy wszelką pomocą w tym zakresie.

A zatem przystępujemy do zaprezentowania trzeciego stanowiska.

Czy jest obecny pan Tomasz Fijołek? Bardzo proszę, panie Tomaszu.

Zastępca dyrektora Biura Unii Metropolii Polskich Tomasz Fijołek:

Dzień dobry. Tomasz Fijołek, zastępca dyrektora Biura Unii Metropolii Polskich.

Chciałbym powiedzieć dosłownie dwa, trzy zdania na temat projektu, który jest przedmiotem dzisiejszego wysłuchania publicznego. Kilka rzeczy, które pewnie się pojawią, jak też dwie zasadnicze, na które chciałbym zwrócić uwagę. Projekt jest bardzo obszerny i bardzo trudno w tym momencie odnieść się szczegółowo do wszystkich zapisów. Jako przedstawiciele samorządu terytorialnego deklarujemy swoją dalszą pracę w ramach prac Komisji nad poszczególnymi szczegółowymi zapisami projektu ustawy.

Chciałbym zwrócić uwagę na różne kwestie oraz skomentować jeden zapis z projektu dotyczący zespołów współpracy jednostek samorządu lokalnego. Nie chcę tego szczegółowo omawiać, chciałbym tylko z punktu widzenia tzw. obszarów metropolitarnych zwrócić uwagę (na co zwraca też uwagę projektodawca w uzasadnieniu), że powołanie proponowanych zespołów współpracy terytorialnej– być może ze względu na skalę działania– może być niewystarczające dla dużych zespołów metropolitarnych. Chciałbym skomentować i zgodzić się z uwagą zawartą w uzasadnieniu, że propozycja powołania zespołów współpracy jednostek samorządu lokalnego nie będzie wystarczająca dla obszarów metropolitarnych, obszarów funkcjonalnych dużych miast. Prezydenci dużych miast, które zrzesza Unia Metropolii Polskich, w 2009 roku (deklaracje te podtrzymują aż do dzisiaj) dostrzegli następującą potrzebę. Jeden krótki cytat: „Chcemy z całą mocą wynikającą z dwudziestoletniego doświadczenia samorządów miast metropolitarnych stwierdzić, że podstawową barierą rozwoju polskich metropolii jest brak jednolitych, silnych władz publicznych obszarów metropolitarnych. Władze te powinny być partnerem instytucji i środowisk naukowych i badawczych z jednej strony, a przedsiębiorców i kapitału z drugiej strony”.

Krótkie przywołanie fragmentu deklaracji prezydentów wielkich miast z Unii Metropolii Polskich jest tylko i wyłącznie po to, żeby wskazać, że rozwiązania proponowane w projekcie ustawy mogą nie rozwiązać problemów, które są zlokalizowane na obszarach metropolitarnych.

Natomiast pozytywnie oceniamy wszelkie próby ułatwienia współpracy, w naszym rozumieniu– aglomeracyjnej a nie metropolitarnej, czyli w jednym konkretnym celu: mam na myśli umożliwienie zawiązywania związków powiatowo-gminnych, które ustawa też przewiduje. Jest to pozytywne. Natomiast dodam jeszcze, że prawdopodobnie na pewno nie rozwiąże to problemów, które są zlokalizowane na tzw. obszarach metropolitarnych.

Dodatkowo chciałbym też zwrócić uwagę na kwestie niektórych rozwiązań proponowanych w ustawie. Komentarz naszych miast jest bardzo prosty: bardzo wiele rozwiązań dotyczących wysłuchania publicznego, inicjatywy ustawodawczej, sądów obywatelskich oraz podobnych inicjatyw aktywności obywatelskiej jest już wprowadzanych w miastach Unii Metropolii Polskich.

Wyrażam obawę naszych miast, że dodatkowe sformalizowanie, jeżeli nawet mają to być rozwiązania fakultatywne, może zaburzyć dotychczasowe rozwiązania…

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Taki sygnał oznacza, że zbliżamy się do końca wypowiedzi.

Zastępca dyrektora Biura Unii Metropolii Polskich Tomasz Fijołek:

…chciałem powiedzieć tylko jedno zdanie, zapytać.

Oceniając ustawę, chciałbym poznać relacje projektu ustawy pana prezydenta do projektowanych zmian w ustawie o samorządzie gminnym i innych ustawach, które w tym momencie są procedowane przez rząd również w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Są to bardzo zbieżne projekty. Mam kłopot z ustaleniem ich relacji. Znam przepisy jednego i drugiego, natomiast w pewnym zakresie są to dublujące się rozwiązania, co w momencie, kiedy projekt rządowy trafi do Sejmu (a oczywiście taki jest cel) może spowodować dodatkowe komplikacje.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Witam wszystkich, którzy przybywają w międzyczasie.

Szczególnie chciałbym powitać przedstawicieli wnioskodawców, pana Olgierda Dziekońskiego, sekretarza stanu w Kancelarii Prezydenta RP oraz pana profesora Jerzego Regulskiego, którego– myślę, że nie trzeba dalej rekomendować ani przedstawiać.

Teraz proszę o zabranie głosu przedstawiciela Gminy Miejskiej Lubin. Przygotowuje się sekretarz Związku Miast Polskich, pan Andrzej Porawski.

W takim razie proszę pana sekretarza generalnego Związku Miast Polskich.

Sekretarz generalny Związku Miast Polskich Andrzej Porawski:

Panie przewodniczący, szanowni państwo!

Zarząd Związku Miast Polskich z kilkoma uwagami popiera projekt…

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Przygotowuje się pan Sławomir Cyniak.

Sekretarz generalny Związku Miast Polskich Andrzej Porawski:

…popiera projekt zgłoszony przez pana prezydenta Rzeczypospolitej z następujących powodów.

Po pierwsze – art. 39 zmiana nr 8 oraz odpowiednie zmiany w ustawie powiatowej i wojewódzkiej uzupełniają przepisy określające zasadę generalnej właściwości w sposób istotnie wzmacniający gwarantowaną w Konstytucji RP samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Po wprowadzeniu owych przepisów samodzielność, która dzisiaj jest zagwarantowana tylko w Konstytucji RP, nabierze konkretnego kształtu. Nie będą możliwe częste, niepotrzebne delegacje w ustawach do rozporządzeń kształtujących

zadania własne samorządu, tylko będą musiały być to delegacje do uchwał odpowiednich organów jednostek samorządu terytorialnego.

Po drugie – popieramy zaproponowaną formułę przekształcenia dotychczasowego absolutorium dla organu wykonawczego w formułę skwitowania politycznego przez organ polityczny, jakim jest organ stanowiący oraz w formułę rozliczenia rachunkowego przez regionalne izby obrachunkowe.

Dziękujemy za zmianę polegającą na umożliwieniu tworzenia związków komunalnych równocześnie przez gminy i powiaty, oczywiście pod określonymi warunkami.

Niezwykle ważne jest przywrócenie możliwości reprezentowania samorządu przed Trybunałem Konstytucyjnym przez stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, które – zgodnie z ustawami – są powoływane po to, żeby reprezentować wspólny interes jednostek samorządu terytorialnego.

Tak było, potem nam to odebrano. Projekt prezydencki przywraca nam to.

W sprawie progów ważności referendum mamy jedną opinię pozytywną a drugą – negatywną.

Uważamy, że dobre jest zrównanie progu wymaganego do odwołania organu wykonawczego wyłonionego w bezpośrednich wyborach z poziomem frekwencji przy wyborze, zwłaszcza, że 60% zostało wprowadzone dopiero na początku lat 2000. Z określonego powodu nie będę do tego wracał. Jesteśmy natomiast przeciwni bezprogowemu referendum w innych sprawach, ponieważ demokracja polska do szwajcarskiej jeszcze nie dorosła.

Bardzo ważne jest nadanie jednostce samorządu terytorialnego prawa strony w postępowaniach dotyczących jej interesu prawnego, w tym – przed sądami administracyjnymi.

Bardzo ważna jest możliwość wprowadzenia jednolitego zarządzania drogami publicznymi (art. 45) a także – ruchem na tych drogach (art. 53).

Ważne i dobre jest ujednolicenie zasad tworzenia i udziału w spółkach przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 52).

Bardzo popieramy tworzenie zespołów współpracy terytorialnej, które są czymś pośrednim pomiędzy stowarzyszeniem jednostek samorządu terytorialnego a związkiem komunalnym, który jest za sztywny i, zresztą, nie do tych celów był tworzony.

Dziękujemy za zmiany wprowadzone w stosunku do pierwszego projektu, dotyczące poszerzenia zakresu konsultacji społecznych, ponieważ dzisiaj są to przepisy bardzo elastyczne. W kwestii postanowienia o szczegółach odsyłają do decyzji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Drugą, nie do końca pozytywną uwagę, mamy w stosunku do art. 35, gdzie jest propozycja utworzenia zinstytucjonalizowanej formy na szczeblu wojewódzkim – konwentu delegatów samorządu lokalnego w województwie. Kiedyś była konferencja i naszym zdaniem było to lepsze rozwiązanie. Gdyby proponowane rozwiązanie, ponieważ jakaś forma takiego kontaktu na poziomie województwa oczywiście jest potrzebna... Jest tam bardzo ważny zapis, który umożliwia przekazanie gospodarowania ową instytucją regionalnym związkom gmin i powiatów. Pan prezydent proponuje, żeby był to reprezentatywny związek oraz reprezentatywność na poziomie 60%. Proponujemy, żeby spadło to do 50%, dlatego, że wtedy na pewno taki związek jest reprezentatywny.

Zwracamy jeszcze uwagę na to, że w projekcie nie ma kilku rzeczy, o które wnosiliśmy do pana prezydenta. Będziemy je wnosić do Komisji, w tym przede wszystkim zniesienie zakazu łączenia mandatu samorządowego z mandatem senatora Rzeczypospolitej Polskiej.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Teraz proszę o zabranie głosu pana Sławomira Cyniaka a do wystąpienia przygotowuje się przedstawiciel Fundacji Pomarańczowa Alternatywa.

Proszę o zabranie głosu przedstawiciela Fundacji Pomarańczowa Alternatywa, przygotowuje się do głosu przedstawiciel Fundacji Pracownia Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA.

Wiceprezes Fundacji Pomarańczowa Alternatywa Agnieszka Couderq-Kubas:

Witam państwa.

Bardzo się cieszę, że pomimo tego, iż w Kancelarii Prezydenta RP zapewniano nas, że odbyły się wystarczające konsultacje społeczne, doprowadzono jednak do tego, że konsultacje społeczne odbywają się ponownie w dniu dzisiejszym.

Po to, żeby skrócić swoje wystąpienie, chciałabym odczytać kawałek naszego pisma, które kierujemy do posłów, członków Komisji. Chciałabym powiedzieć, że w szczególności niepokoi nas fragment projektu (o którym zresztą mówił przedstawiciel Lubina, który akurat to wspiera) a którego celem jest obrona urzędników samorządowych przed ich odwołaniem w referendach. Według wielu konsultowanych przez nas prawników, jak też w opinii organizacji pozarządowych zgłoszonej do Kancelarii Prezydenta RP w ostatniej rundzie konsultacji społecznych w styczniu tego roku, punkt ten – chodzi tutaj o § 68 pkt 9 ust. 2, w którym jest mowa o podwyższeniu frekwencji do 100% liczby wyborców, którzy brali udział w powołaniu odwoływanego organu – praktycznie doprowadzi do nieusuwalności władz samorządowych. Przy tym progu, który jest w tej chwili i tak, zaledwie 10% coraz to częstszych referendów dochodzi do skutku, jest ważnych. Wskazuje to, jak trudna jest droga do odwołania urzędnika samorządowego. Uważamy, że wprowadzenie owego zapisu, między innymi, może zwiększać korupcję i inne patologiczne zjawiska w gminach, które– nie ma co się oszukiwać– istnieją.

Chciałabym zaraz podać kilka przykładów. W świetle dotychczasowych przepisów...

To już mówiłam.

Kolejnym zapisem, na który należy zwrócić szczególną uwagę, jest proponowane w rozdziale 5 projektu prezydenckiego zniesienie rygorów prowadzenia działalności gospodarczej dla jednostek samorządu terytorialnego oraz umożliwienie prowadzenia nielimitowanej sferą użyteczności publicznej działalności gospodarczej w formie spółek prawa handlowego. Proszę państwa, w ogóle jest to karykatura. Uważamy, że wprowadzenie tego zapisu może między innymi zwiększać korupcję i inne zjawiska patologiczne w sferze publicznej, w szczególności– w samorządach gminnych. Już teraz wielokrotnie zdarzają się przypadki uchylania się pod pretekstem tajemnicy handlowej od udostępniania na życzenie obywateli lub organizacji pozarządowych, zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej, ważnych dokumentów urzędowych. Dalsze rozszerzanie wachlarza możliwości doprowadzi tylko do zmniejszenia transparentności życia publicznego.

Chciałabym podać kilka przykładów, może geograficznie bliskich przedstawicielowi Lubina. Mianowicie mam kilka artykułów prasowych tylko z tego roku, jak również zgłoszenie do prokuratury organizacji „Watch Polska", dotyczące utajniania dokumentów publicznych przez gminę Wrocław. Chodzi np. o umowę zawartą przez MPWiK, spółkę miejską powołaną do obsługiwania kanalizacyjnego i wodociągowego miasta, która udzieliła pożyczki prywatnej miejskiemu klubowi sportowemu Śląsk Wrocław. Otóż w momencie kiedy Gazeta Wyborcza poprosiła o ujawnienie warunków pożyczki, o dostęp do umowy pożyczki, dostała informacje, że– niestety– pożyczka jest objęta tajemnicą handlową.

Widzimy więc tutaj przykład, że nawet w spółce miejskiej, która statutowo ma prowadzić działalność wodociągową, nie chce się ujawnić dokumentów podpisanych przez tę spółkę pod pretekstem, że jest to tajemnica handlowa.

Drugi przykład. Urzędnicy, którzy są wyrzucani albo mają zarzuty prokuratorskie, znajdują miejsca pracy w kolejnych spółkach zawiązanych przez miasto. Są to tylko przykłady z tego roku, nie wysilałam się, żeby poszukać w ubiegłych latach, jak też w innych miastach.

Jestem przekonana, że tego typu kwiatki można znaleźć wszędzie.

W związku z powyższym jesteśmy absolutnie przeciwni tym dwóm punktom, o których powiedziałam.

Ponadto, na zakończenie, chciałabym wnieść o ograniczenie kadencyjności prezydentów miast, szczególnie miast powyżej 200 tys. mieszkańców, do maksimum dwóch, trzech kadencji. Uważamy, że posiadane przez nich prerogatywy władzy są tak szerokie, że prowadzą do tworzenia się warunków dla budowania społecznie niezdrowych układów zależności, co obserwujemy bardzo blisko na przykładzie miasta Wrocław.

Dziękuję państwu.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo za wypowiedź.

Teraz proszę o zabranie głosu pana Jana Wygnańskiego. Czy jest obecny na sali? Tak.

Po przedstawicielu Fundacji Pracownia Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA głos zabierze obecny na sali pan Waldemar Fydrych.

Chwileczkę, może to ja jestem od tego, żeby udzielać głosu. To panu udzieliłem głosu. Po panu głos będzie zabierał pan Waldemar Fydrych.

Prezes zarządu Fundacji Pracownia Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA Jan Wygnański:

Dziękuję bardzo.

Szanowni państwo, występuję w imieniu Fundacji Pracowni Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA. Próbowaliśmy konsultować projekt ze swojego punktu widzenia, ale od pewnego czasu także nagłaśniać fakt jego istnienia oraz prowadzić konsultacje szerzej ze środowiskiem pozarządowym. Z tego, co wiem, do pierwszej wersji projektu zgłoszono bardzo liczne poprawki. Cieszymy się, że istnieje druga wersja ustawy.

Chciałbym też wyrazić wielkie zadowolenie, że dochodzi do samego wysłuchania publicznego. Myślę, że jest to bardzo ważne, tym bardziej że w samym projekcie także jest mowa o tym, że wysłuchania publiczne powinny być częstszą praktyką na poziomie samorządów.

Przechodząc do uwag merytorycznych, chciałbym powiedzieć, że samo pojęcie wysłuchania publicznego również w tej ustawie powinno być lepiej zdefiniowane.

Teraz rzeczy najważniejsze. Wydaje mi się, że szczególnie ważne – z punktu widzenia środowiska pozarządowego – jest wprowadzenie silniejszego niż dotychczas oparcia dla regulowania, określania, definiowania reguł konsultacji społecznych. Wydaje się nam, że w dokumencie tym, być może w art. 2, należałoby bardziej konkretnie przywołać reguły, powiedziałbym, aksjologię konsultacji publicznych. W szczególności być może warto powołać się na dokument, który w tej chwili jest jednym z dokumentów rządowych, a mianowicie Siedem Zasad Konsultacji. Nie będę ich tutaj wymieniał. W tej chwili jedno z ministerstw przyjęło taką regułę.

Nie wymienię ich wszystkich, ale jest mowa o zasadzie przejrzystości, powszechności, responsywności, działania w interesie publicznym i przewidywalności. One wszystkie są zdefiniowane w dokumentach rządowych w formie zarządzania. Wydaje mi się, że ważne jest, żeby aksjologia była spójna na poziomie rządu oraz w szczególności na poziomie samorządu, ponieważ wtedy zwolniłoby mnie to od uwag na temat licznych zapisów dotyczących tego, jakie minimalne standardy na poziomie lokalnym powinny spełniać kodeksy konsultacji czy reguły konsultacji.

Na przykład kwestia czasu czyli tego, ile jest czasu na zgłaszanie uwag, ile jest na odpowiedź ze strony administracji. Niezwykle ważna funkcja responsywności to znaczy tego, że samorząd nie musi się zgadzać z uwagami zgłoszonymi w konsultacji, ale szacunek do tych, którzy w nich uczestniczą, wymaga sformułowania odpowiedzi na nie. Zarzut ten dotyczy też, niestety, Kancelarii Prezydenta RP. Jest to nowy projekt, ale w stosunku do liczby uwag, które były zgłoszone, nie było dokumentu, który odnosiłby się do poszczególnych uwag z argumentacją, że się zgadza bądź nie zgadza.

Moim zdaniem, byłoby to lepsze niż zapis, w którym ogólnie jest mowa, że konsultacje społeczne nie są wiążące. Rozumiem, z jakiego powodu został wpisany, ale może być nadużywany. Oczywiste jest, że konsultacje w jakimś sensie nie są wiążące. Taka jest wykładnia logiczna owego procesu. Wydaje mi się natomiast, że zapisanie wprost, że nie są wiążące, będzie źródłem wielu nieporozumień. Co więcej, niektóre formy, których tutaj nie ma...

W ogóle jest tutaj mało o formach konsultacji, wszystko jedno jakich, nie wiem, np. jest niemiecki model komórek planujących. Są formy pośrednie pomiędzy tym, że pytamy a tym, że samorząd mówi, iż na takich a takich warunkach zgadza się z werdyktem. Na przykład budżet partycypacyjny jest ciekawą metodą, w której oczywistym jest, że warunkiem brzegowym jest jego wiążący charakter. A więc wydaje mi się, że napisa-

nie z góry, że wszystkie konsultacje nie mają charakteru wiążącego, jest nieroztropne. Samorząd w regulaminie, który sam będzie tworzył, może napisać, jakie formy konsultacji jak skutkują, jeżeli mogę tak powiedzieć, w jaki sposób ewentualnie są odrzucane. Od czasu utworzenia tegoż dokumentu takich form w Polsce jest coraz więcej: panel obywatelski, sondaż deliberatywny, sąd obywatelski. Form tych jest coraz więcej i są one różne z punktu widzenia tego, na ile ich wynik jest wiążący.

To, co pochwalałem (zresztą mamy i chętnie jeszcze raz dostarczymy wiele bardzo szczegółowych uwag dotyczących poszczególnych sformułowań) to, co chciałbym pochwalić, to wymóg imienności czy możliwość imienności głosowań radnych.

Co do inicjatywy uchwałodawczej, która jest ważna, wydaje się nam, że progi, które są tam zamieszczone są jednak zbyt wysokie. Mamy konkretną propozycję, jak zapisać to inaczej.

Wreszcie coś, co chyba najbardziej interesuje mnie w ustawie. Była już o tym mowa wtedy, kiedy wchodziłem a mianowicie dokument ten przywraca, powiedziałbym, ustrojową funkcję samorządności w Polsce. Klauzula generalna oraz to, że samorząd ma możliwość swobodnego, jeżeli mogę tak powiedzieć, kreowania lokalnych polityk publicznych, umeblowania tego instytucjonalnie, chyba, że są jakieś inne powody, żeby robić to inaczej, w gruncie rzeczy przywraca regułę samorządu. W tej chwili samorząd w dużej mierze jest ubezwłasnowolniony, dlatego że generalnie wykonuje instrukcje, które są zapisane od początku do końca, łącznie z umeblowaniem instytucjonalnym. Wydaje mi się więc, że jeżeli samorząd rozumieć tak, jak powinien być rozumiany – jako wspólnotę mieszkańców, to zapis przywracający suwerenność samorządów w umeblowywaniu i możliwości tworzenia różnego rodzaju zespołów zadaniowych jest szczególnie ważny.

Kończąc, uszczypliwa uwaga, to znaczy nie uszczypliwa pod adresem autorów, ale jest to druga ustawa, w której jest tak, że na poziomie parlamentu... Pierwsza, o której mówię, to ustawa o działalności pożytku publicznego, w pracach nad którą brałem udział a w której –być może było to konieczne – rząd narzucił samorządowi tworzenie tzw. programów współpracy. Być może nie ma innej metody niż inwazyjna. Tutaj narzuca samorządowi, co zresztą, żeby było jasne – pochwalam, tworzenie jakichś kodeksów czy regulaminów konsultacji tak, żeby reguły te były znane.

Chciałbym tylko powiedzieć, że w obydwu tych przypadkach rząd sam siebie z tego zwalnia, to znaczy, w tej chwili nie wiemy, jakie są losy, jakie są szanse na to, żeby istniało ustawowe uregulowanie konieczności procesu konsultacji na poziomie rządowym. Podobna, że tak powiem, interwencja także tutaj byłaby konieczna.

Mam też pogląd na temat progu referendalnego, ale mam też wielkie obawy o to, że większość dyskusji wokół ustawy, która naprawdę jest bardzo złożona, będzie oparta o to, jaki ma być próg referendalny. Na pewno warto o tym dyskutować, ale nie powinniśmy traktować tego jak Termopile.

Mój prywatny pogląd taki, że lepszym rozwiązaniem byłoby, gdyby liczba osób, które uczestniczą w głosowaniu odwołującym (żeby było ono skuteczne) musiała być większa niż liczba osób, które głosowały w wyborach, które powołały daną instytucję. Wtedy przynajmniej uniknęlibyśmy gorszących dyskusji na temat frekwencji to znaczy tego, czy przeciwnik lub zwolennik danej opcji idzie lub nie idzie na wybory ze względu na próbę wywrócenia owego procesu poprzez próg frekwencyjny. Wydaje mi się, że lepsze by było, gdyby założyć, że po prostu liczba odwołujących musi być większa niż liczba tych, którzy powołali, chyba że w referendum liczba tych, którzy są przeciwko takiej opinii, jest większa.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Szanowni państwo, przedstawicieli tych podmiotów, których kolejka minęła a przybyli na nasze spotkanie, proszę o zapisywanie się do sekretariatu. Po zakończeniu prezentacji wszystkich stanowisk, oczywiście, udzielimy państwu głosy.

Te podmioty, które nie znajdują się na liście a chciałyby zabrać głos, także prosimy o zapisywanie się. W miarę możliwości czasowych także udzielimy głosu.

Teraz proszę o zabranie głosu pana Waldemara Fydrycha a przygotowuje się pan Artur Karwicki.

Pan Waldemar Fydrych:

Proszę państwa, muszę powiedzieć, że do pewnego stopnia zazdroszczę państwu, że macie przed sobą tak ważną ustawę a jednocześnie współczuję, ponieważ ustawa ta jest tak obszerna i posiada tyle rzeczy, które jeszcze trzeba naprawić, że mogę powiedzieć, że wam współczuję.

Uważam, że główny punkt, który – z mojego punktu widzenia – psuję tę ustawę jest to punkt o podniesieniu progu referendalnego do 100%. Jestem za demokracją, jestem za demokracją oddolną. Nie uważam, żeby ryba naprawiała się od góry. Mogę powiedzieć, że w genetyce są dwie możliwości. Jedna to dobór naturalny a druga to dryf genetyczny. Jeżeli więc chcielibyśmy naszą rzeczywistość naprawiać od góry to na placu każdego miasta po prostu trzeba by było postawić gilotynę. Być może wtedy szybko wzrastałaby jakość zarządzania samorządami, krajem, itd.

Chciałbym państwu powiedzieć, że w 2002 roku samorządy uzyskały bardzo dobrą ustawę oraz ogromną władzę. Prezydent miasta, wójt czy burmistrz posiada władzę porównywalną z władzą prezydenta Stanów Zjednoczonych, tyle że na mniejszym terenie. Nie posiada jedynie służb specjalnych oraz policji, ale posiada ogromną władzę. Samorządowcy, Związek Miast Polskich chce, żeby prezydenci, burmistrzowie startowali jeszcze do Senatu, kiedy miasta są zadłużone, kiedy w miastach jest dużo problemów prawnych, karnych, np. prezydent Tarnowa w tej chwili zarządza z więzienia.

W innym kraju, który ma zbliżone prawo samorządowe (mam na myśli Kanadę) burmistrz Toronto za zażywanie kokainy nie chce się podać do dymisji. Mówi, że jest dobrym burmistrzem i będzie startować w przyszłych wyborach.

Chciałbym powiedzieć, że jeżeli chcemy, żeby nasz kraj ulegał coraz większej demoralizacji to nic innego jak jednoosobowym zarządom dać jeszcze większą władzę, żeby niechciani samorządowcy, prezydenci miast czy burmistrze nie byli usuwani przez obywateli w referendach.

Uważam, że ten punkt jest istotnym punktem budującym samorządność, demokrację i odpowiada duchowi, który jest zawarty w tytule ustawy mówiącym o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw.

Uważam, jestem za tym, żeby społeczeństwu w gminach dać w miarę duże możliwości o decydowaniu, tu uważam § 68 w pkt 9 ust. 2 o podwyższaniu progu referendalnego, moim zdaniem, jest niedopatrzeniem bądź też ma wymiar skandaliczny.

Chciałbym jeszcze odnieść się do innych luk, które ustawa ma w przypadku referendów tematycznych. Jeżeli dochodzi do referendum a później burmistrz czy prezydent ma arbitralnie określić, że gmina nie posiada funduszy, to uważam, że jest to bez sensu, gdyż przy złej woli zarządzający, którym nie podoba się referendum, mogą torpedować wszelkie referenda. Uważam, że w tej sytuacji powinna być ścieżka pewnego arbitrażu i sprawa powinna być skierowana do sądu. Sąd administracyjny, wojewódzki sąd administracyjny, powinien być instancją, która rozpatrzy kwestię, czy gmina może posiadać pieniądze na dany cel czy nie może posiadać.

Uważam, że w ustawie nie ma przewidzianej sytuacji, kiedy w referendach tematycznych dojdzie do samoopodatkowania. Co zrobi się z pieniędzmi po dwóch latach czy po skończeniu kadencji? Czy gmina będzie posiadała pieniądze czy wrócą do tych, którzy się samoopodatkują? Jestem za tym, żeby okres po samoopodatkowaniu się był o wiele większy, np. do pięciu lat a nie, żeby był uwarunkowany zmianą kadencji zarządzającego bądź dwuletnim okresem.

Jest to, proszę państwa, mniej więcej wszystko.

Chciałbym tylko powiedzieć, że propozycja Związku Miast Polskich idzie w kierunku tworzenia Rzeczypospolitej klienckiej, zaściankowej, która będzie ograniczać nasz świat polityczny. Będzie to walka z partyjniactwem właśnie na rzecz podmiotów lokalnych, które dzięki uzyskaniu ogromnych możliwości prawnych po prostu będą mogły tworzyć demoralizację a nawet korupcję.

Dziękuję bardzo.

Przepraszam, że mówię w tak ostry sposób, ale wyrażam swoją opinię.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Pan Artur Karwicki zrezygnował z zabrania głosu a zatem proszę o za branie głosu pana Michała Kopańskiego. Przygotowuje się pan Lech Królikowski.

Pan Michał Kopański:

Ja również, panie przewodniczący, dziękuję za głos.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

A pan Lech Królikowski? Jest nieobecny.

A, przepraszam.

Pan Lech Królikowski:

Jestem obecny. Można?

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Proszę bardzo.

Pan Lech Królikowski:

Panie przewodniczący, szanowni państwo!

Z samorządem terytorialnym jestem związany od 1990 roku. W tej chwili pełnię funkcję przewodniczącego rady w dzielnicy Ursynów w Warszawie. Byłem burmistrzem, wielokrotnie byłem radnym. Mam zatem doświadczenie. Głos chciałbym zabrać tylko w jednej sprawie a mianowicie w sprawie progu, o którym tutaj rozmawiamy, który jest jednym z tematów.

Od chwili odrodzenia się samorządu terytorialnego w Polsce, od maja, czerwca 1990 roku trwa permanentne umacnianie władzy wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Z funkcji usługowej względem samorządu stali się oni niemal feudalnymi władcami, na których rady ich gmin mają coraz mniejszy wpływ.

W tym miejscu trzeba przypomnieć, iż w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP wymieniona jest podstawowa zasada ustroju Rzeczypospolitej: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze…” – podkreślam, że na równowadze – „…władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”.

W mojej ocenie marginalizacja organów przedstawicielskich samorządu terytorialnego czyli rad kosztem dalszego wzmacniania władzy wykonawczej wójtów, burmistrzów, prezydentów miast jest sprzeczna z wymienionym wyżej przepisem Konstytucji RP.

Ustawodawca ustalając przed laty, iż w referendum odwoławczym, żeby było ważne, musi wziąć udział nie mniej niż trzy piąte osób biorących udział w wyborach, ustanowił próg frekwencji, moim zdaniem, na poziomie optymalnym. Stworzył rodzaj poduszki powietrznej, która może być uruchomiona w szczególnie drastycznych przypadkach. Tak jak poduszka powietrzna jest na wyposażeniu, ale najczęściej nigdy nieużywana, tak referenda odwoławcze, coraz popularniejsze w Polsce, stanowią jednak znikomy procent w stosunku do dwu i pół tysiąca gmin w naszym kraju. Jest to więc narzędzie, które istnieje, ale bardziej jako symbol niż skuteczna procedura odwoławcza, o czym zresztą świadczą wyniki tych referendów, które były przeprowadzone.

Ważne jednak jest to, że groźba odwołania wisi nad każdym pochodzącym z wyboru przedstawicielem władz samorządowych, czego pozytywne skutki były dobrze widoczne w ostatnich tygodniach przed dniem 13 października bieżącego roku w Warszawie.

Autorzy ustawy wprowadzili przepis podnoszący wymóg frekwencji z dwóch piątych, tzn. 60% do 100%, czyli zwiększyli o 40%, a więc prawie podwoili wymóg. W mojej ocenie proponowany próg sprawi, iż samorządowcy w praktyce staną się nieodwoływalni. Jeżeli w normalnych, terminowych wyborach np. w Warszawie równocześnie wybieramy radnych dzielnic, radnych Warszawy, prezydenta miasta oraz członków sejmiku wojewódzkiego to każdy mający interes w głosowaniu na swojego kandydata czy znajomego

do przynajmniej jednego organu niejako automatycznie wypełnia pozostałe karty do głosowania.

W ten sposób powstaje frekwencja, której nigdy nie osiągnie się w referendum odwoławczym. W ten sposób ustawowe uprawnienie do odwołania organów samorządu przed końcem kadencji stanie się fikcją.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Teraz proszę o zabranie głosu pana Krzysztofa Majchrzaka, przygotowuje się pani Maria Rosołowska.

Nie słyszę.

W takim razie pani Maria Rosołowska.

Także nie. Pan Jacek Gursz ze Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Wielkopolskich.

Czy przedstawiciele Stowarzyszenia „Republikanie" są na sali? Pan Paweł Gruza?

Sekretarz Stowarzyszenia „Republikanie" Łukasz Wróbel:

Są przedstawiciele.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

To proszę o zabranie głosu.

Sekretarz Stowarzyszenia „Republikanie" Łukasz Wróbel:

Łukasz Wróbel, będę reprezentował Stowarzyszenie „Republikanie".

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Proszę bardzo.

Sekretarz Stowarzyszenia „Republikanie" Łukasz Wróbel:

Chciałbym odnieść się wyłącznie do art. 60, który wywołuje największe kontrowersje i protesty społeczne.

Chciałbym przypomnieć, że dzisiejsze wysłuchanie publiczne – dzięki przychylności posłów z Komisji – zostało zwołane po apelu tysięcy obywateli, którzy zwrócili się drogą mailową do posłów Komisji. Byli oni oburzeni właśnie zapisami art. 60, tak, art. 68. Chodzi o to, że faktycznie ustawa ma bardzo wiele wątków.

Oczywiście, można by długo o niej dyskutować, ale cień na ustawie kładą zapisy referendalne. Oczywiście, dobrą propozycją jest likwidacja progu frekwencyjnego przy referendach tematycznych. W tym zakresie chciałbym odnieść się też do referendów w sprawach podatkowych. Tutaj też można by obniżyć, po prostu wyzerować frekwencję. Natomiast podniesienie frekwencji w referendach odwoławczych doprowadza do sytuacji, w której nawet 51%, czyli bezwzględna większość uprawnionych do głosowania nie może odwołać burmistrza, prezydenta lub wójta. Jest to ewidentne zaprzeczenie jakichkolwiek zasad demokracji. W sytuacji, kiedy frekwencja wynosiła np. 52%, w głosowaniu bierze udział 51%, ale nie może odwołać. Bezwzględna większość wszystkich mieszkańców nie może odwołać swojego burmistrza, prezydenta lub wójta.

Proszę państwa, naprawdę jest to kuriozum, nie powinniśmy doprowadzać do takiej sytuacji.

Wiem, jakie są nastroje, wiem, ile organizacji pozarządowych, niezależnych środowisk lokalnych jest oburzonych taką sytuacją. Miejcie szanowni panowie i panie posłanki wzgląd na to, ponieważ niszczy to polską demokrację, młodą demokrację. Dzisiaj ciężko jest zaangażować ludzi w życie publiczne, w to, żeby wyszli i zainteresowali się ich sprawami. Ludzie nie wierzą w to, że mają jakikolwiek wpływ. Taką zmianą prawa pokazujemy ludziom, że faktycznie nie mają nic do powiedzenia w naszym kraju, nie mogą odwołać swoich lokalnych przedstawicieli, ludzi, którzy bezpośrednio zajmują się ich najbliższymi sprawami. Moim zdaniem, jest to niszczenie demokracji, którą trzeba rozwijać, kształtować oraz angażować ludzi.

Podnoszenie progu frekwencyjnego będzie tylko pogłębiało patologię, którą dzisiaj obserwujemy: politycy najwyższych urzędów apelują o bojkot referendum…

Uważam, że tendencja powinna być odwrotna. Mechanizmy, które – mam nadzieję – też będą tutaj wypracowywane, powinny sprawiać, żeby właściwie każdy polityk był zmuszony do tego, żeby apelował i mobilizował swoich wyborców do udziału w referendum. Zmiany te tylko pogłębią patologię i sprawią, że Polacy jeszcze bardziej wycofają się i przestaną interesować swoimi sprawami, ponieważ będą wiedzieli, że faktycznie nie mają na nie wpływu.

Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Teraz proszę o zabranie głosu pana Ferdynanda Morskiego, przedstawiciela Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, przygotuje się pan Jacek Urban.

W następnej kolejności głos będzie zabierał pan Andrzej Wyroba.

Dyrektor Biura Śląskiego Związku Gmin i Powiatów Ferdynand Morski:

Witam państwa. Dziękuję, panie przewodniczący.

W imieniu Śląskiego Związku Gmin i Powiatów a także – Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych chciałbym odnieść się tylko do jednej kwestii a mianowicie do kwestii referendum tematycznego, kwestii dotyczącej przede wszystkim radykalnego obniżenia progu, właściwie likwidacji progu przy referendum tematycznym.

Budzi to nasz bardzo duży niepokój.

Jednak chciałbym też bardzo krótko odnieść się do sytuacji, w której referendum nie będzie powodowało zwiększenia wydatków a więc, kiedy nie będzie następowało tzw. referendum w sprawie samoopodatkowania się. Uważamy, że sytuacja ta – wbrew pozorom – też może być bardzo niepokojąca i zła dla samorządów. Można sobie wyobrazić takie referenda, które będą przewidywały likwidację straży miejskiej. Nie będzie to powodowało żadnych negatywnych skutków dla finansów, ale jednak pewną destrukcję porządku publicznego w danej gminie. Oczywiście, głównie przedmiotem referendum, to znaczy głównie referenda odbywają się w gminach. Szczególnie obniżenie progu jest tutaj bardzo niebezpieczne.

Chciałbym też zwrócić uwagę na pewne wątpliwości interpretacyjne dotyczące referendum tematycznego. Art. 87 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są – na obszarze organów, które je ustanowiły – akty prawa miejscowego. Odsyła nas to do bardzo istotnej kwestii budzącej duże wątpliwości w doktrynie a mianowicie – do zakresu przedmiotowego referendum lokalnego. Cały czas podkreślam, że nie kwestionujemy referendum jako takiego, jest ono konieczne. Kwestie te rozstrzyga art. 170 Konstytucji RP. Nie odnoszę się również do referendum w kwestii odwołania. Poruszam wyłącznie kwestie tzw. referendum tematycznego czyli – inaczej mówiąc – merytorycznego.

Proszę państwa, kwestią zakresu przedmiotowego referendum tematycznego zajmował się między innymi Trybunał Konstytucyjny, np. w wyroku z dnia 26 lutego 2003 roku. Zwracał uwagę na wyłączenia pewnych zagadnień z zakresu referendum. Jednak sprawa ta – nie chcę tu cytować licznych wypowiedzi doktryny, zresztą bardzo zróżnicowanych – powoduje, że mamy tutaj do czynienia z dużymi wątpliwościami, jaki obecnie jest zakres przedmiotowy referendum lokalnego. Proszę państwa, chyba jest to najgorsze w kontekście projektowanej ustawy, ponieważ może uwikłać samorządy w długotrwałe spory prawne, co może przyczynić się też do paraliżu owych organów.

Proszę państwa, być może spośród opinii doktryny prawnej w tej kwestii warto wszakże zacytować przynajmniej jedną, a mianowicie z książki Piotra Uziębło „Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz". Cytuję: „Najistotniejszą wartością referendum jest reprezentatywność decyzji. Więc jeśli próg ten będzie niski, to stwarza to realną szansę na podjęcie decyzji popieranej przez niewielką część całej populacji danej wspólnoty. Paradoksalnie obniżenie tego progu nie przyczyni się do wzrostu aktywności obywatelskiej a wręcz przeciwnie, może skutkować dalszym poszerzaniem apatii społecznej spowodowanej pojawieniem się rozstrzygnięcia niemającego akceptacji mieszkańców wspólnoty".

Nawiasem mówiąc, jest to, proszę państwa, pogląd, który jest bardzo istotny, ponieważ wiele z pań i panów posłów w trakcie pierwszego czytania w Sejmie projektu ustawy w dniu 26 września tego roku zwracało uwagę na owo niebezpieczeństwo.

Szkoda, że znając rozbieżności doktryny a także zróżnicowane interpretacje w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a także sądów administracyjnych, projektodawca nie poszedł właśnie w kierunku wyjaśnienia w projekcie ustawy wątpliwości prawnych.

Podkreślam, że nie kwestionujemy samej zasadności referendum zarówno tematycznego, jak i w kwestii odwołania, ponieważ w pewnych kwestiach jest to niesłychanie istotny kanał wyrażania pewnych wątpliwości społecznych. Chodzi nam natomiast o precyzyjną regulację, żeby uniknąć uwikłania samorządów w długotrwałe spory prawne oraz w paraliż decyzyjny, który tutaj jest chyba jedną z najbardziej niebezpiecznych rzeczy.

Proszę państwa, kończąc już, chciałbym zwrócić uwagę na to, że w naszym przekonaniu zarysowuje się bardzo poważne niebezpieczeństwo w związku z niejasnościami prawnymi dekompozycji władzy samorządowej, co więcej – niebezpieczeństwo zmiany formuły rządów w samorządzie z przedstawicielskiej i większościowej na plebiscytarną i mniejszościową.

Chciałbym skomentować to jednym zdaniem.

Proszę państwa, zawsze trzeba pamiętać o tym, że w świetle obowiązujących przepisów konstytucyjnych, jak również ustawowy, mała grupa – jeżeli nawet reprezentuje istotny interes publiczny – nie może być utożsamiana z całą wspólnotą samorządową, nie może w jej imieniu podejmować rozstrzygnięć, które będą ją wiązały. Przypominam, że projekt ustawy wprowadza tutaj okres ochrony rozstrzygnięcia referendalnego przez okres dwóch lat. Są to pewne wątpliwości, które bardzo prosimy, żeby państwo, panie i panowie posłowie zechcieli wziąć pod uwagę.

Podkreślam, że widzimy ryzyko zmiany formy rządów w samorządzie z przedstawicielskiej i większościowej na plebiscytarną i mniejszościową. Jest to bardzo realne niebezpieczeństwo.

Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Teraz głos zabierze pan Jacek Urban, przygotowuje się pan Andrzej Wy roba.

Pan Jacek Urban:

Dzień dobry.

Szanowni państwo, przeglądam sobie projekt uchwały, który liczy sto pięćdziesiąt trzy strony, przynajmniej tak mi się wyświetla. Tak sobie myślę, że taka uchwała czy nawet ustawa nie może być dobra. Dlaczego? Ponieważ jest za długa. Jeżeli porównuje się ustawy II Rzeczypospolitej z prawem, które jest ustanawiane w III Rzeczypospolitej, można wyciągnąć proste wnioski: tamto prawo było jasne i było tworzone dla ludzi. W tej chwili prawo najwyraźniej jest tworzone dla prawników albo dla innych podmiotów.

Jest to pierwsza podstawowa uwaga. Oczywiście, jeżeli porównamy słynną ustawę Wilczka z kolejnymi ustawami, również dojdziemy do podobnych wniosków.

Przechodzę do meritum. Jeżeli ktoś z państwa był na EFNI w Sopocie, słyszał słowa niejakiego Zygmunta Baumana, że największym problemem współczesnego świata jest separacjamie kraju pełna zgoda z panem Zygmuntem, natomiast w przypadku samorządów jest troszeczkę inaczej. Sprawa jest bardziej skomplikowana, ponieważ – jak stwierdzili moi szanowni przedmówcy – władza ta jest tak mocno ugruntowana dzięki wspaniałej reformie samorządowej, że aż doprowadza do różnych wypaczeń, błędów i nadużyć. Dlaczego? Wszyscy wiemy, dlaczego. Jak człowiek za długo siedzi w jednym miejscu, już nie reaguje, przestaje słuchać. Cały dwór, który go otocza, czy też urząd, przekonuje go o tym, że jest niezastąpiony, najlepszy, itd., itd. Są to naturalne procesy psychologiczne.

Mam nadzieję, że tutaj nie ma żadnej dyskusji.

Co więc powinniśmy zrobić, jeżeli mamy tworzyć jakąś ustawę, która podobno ma usprawnić w Polsce działanie pewnych rzeczy czy nawet spowodować rozwój demokracji, lepsze działanie czy nawet rozwój? Oczywiście, powinniśmy doprowadzić do ograniczenia liczby kadencji. Jest to oczywiste. Mam nadzieję, że dla wszystkich.

Oczywiście, jeżeli wprowadzamy coś takiego, używamy czegoś takiego jak referenda, nonsensem jest wprowadzanie jakichkolwiek progów, ponieważ w referendach udział biorą tylko ludzie aktywni. W demokracji chodzi o to, żeby udział brali ludzie aktywni. Najlepiej byłoby, gdyby wszyscy byli aktywni, niestety, nie udało się tego wypracować. A więc powinniśmy pracować nad tym, żeby zwiększyć aktywność obywatelską czyli, żeby więcej osób brało udział w tych momentach, w których powinni brać udział. Takim momentem jest właśnie referendum. Tak naprawdę przedstawię tutaj zupełnie radykalny pogląd, że całkowicie zlikwidowałbym progi referendalne, ponieważ nie mają one sensu.

Może na tym skończę.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Teraz proszę o zabranie głosu pana Jacka Wójcickiego, przedstawiciela Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego.

Kolejnym mówcą będzie pani Irena Bordzio-Berus a następnie głos zabierze pan Janusz Lewandowski.

Wiceprezes zarządu Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego Jacek Wójcicki:

Witam państwa bardzo serdecznie. Występuję w imieniu Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych, które zawiązało się w dniu 29 października. Dzisiaj reprezentuje jedną trzecią samorządowej mapy kraju.

Szanowni państwo, w bardzo merytorycznych kwestiach drobna uwaga dotycząca nowego modelu kontroli organu wykonawczego i zarządzającego. Jest on właściwy, tylko że kwestia absolutorium udzielanego przez regionalną izbę obrachunkową rodzi pewne pytanie. Czy nie będzie to kolejne narzędzie w rękach Ministra Finansów do wpływu politycznego? Czy nie należałoby w pewnym stopniu uniezależnić regionalne izby obrachunkowe tak, żeby dać im więcej niezależności? To tylko taka drobna uwaga.

W kwestiach bardziej okołoreferendalnych, proszę państwa, siedem lat temu byłem najmłodszym wójtem w Polsce. Dzisiaj tej dyskusji, którą państwo prowadzicie, tego, co tutaj słyszę, niestety – nie przekażę moim kolegom wójtom, burmistrzom czy kandydatom na owe miejsca, ponieważ jest tu liczne grono organizacji, które powinny budować Polskę a państwo cały czas mówicie o destrukcji. Cały czas nie pokazujecie tego, w jaki sposób zachęcić ludzi do budowania. Przywołam słowa Johna Kennedy'ego z 1961 roku: „Nie pytaj, co kraj ma zrobić dla ciebie, spytaj, co ty możesz zrobić dla kraju".

Pokażcie państwo, zaktywizujcie społeczeństwo do tego, żeby brało udział. Wybory, wolne wybory są najlepszą formą tego, żeby uczestniczyć i brać aktywny udział w życiu społecznym, żeby wybierać i kandydować a tutaj w ogóle nie widzę nuty do tego, żeby zachęcać młodych ludzi do kandydowania.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Proszę o zabranie głosu panią Irenę Bordzio-Berus.

Pani Irena Bordzio-Berus:

Witam państwa serdecznie.

Chciałabym odnieść się, chociaż może – nie, najpierw reprezentuję siebie a właściwie forum Zmieleni.pl. Nie jesteśmy organizacją a więc mówię tutaj jako kobieta ze wsi, która przyjechała na posiedzenie Komisji.

Chciałabym odnieść się do referendum, do frekwencji referendalnej, mając w praktyce różne możliwości, jeżeli chodzi o odwołanie wójta. Mówimy o gminie. Chodzi o zachowania wójta, radnych, ale głównie wójta (gdyż chodzi o społeczeństwo wiejskie), który czuje się bezkarne, głównie pełniąc funkcję wójta w drugiej kadencji. Co się okazuje? Wtedy czuje się pewny. Jeżeli wójt będzie wiedział, że praktycznie jest nieodwoływany, będzie

pewny już na drugi dzień po wyborach. Arogancja władzy w małych środowiskach, niestety, bywa bardzo duża.

Jeszcze jedna rzecz trochę mnie przeraziła, kiedy czytałam projekt ustawy. Jeżeli chodzi o wójta – ciągle się do tego odnoszę – w razie powtarzającego się naruszania Konstytucji RP lub ustaw, którego dopuszcza się wójt, wojewoda może zwrócić się do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie. To tak, w skrócie, oczywiście. Co się okazuje? W razie powtarzającego się naruszania Konstytucji RP – Konstytucja RP jest naszym najwyższym prawem – wójt jest nieodwoływany, dlatego że praktycznie referendum umożliwia mu siedzenie przez całą kadencję niezależnie od tego, co zrobi. Wójt ileś razy łamiący Konstytucję RP, która jest ustawą zasadniczą, naszym najwyższym prawem. Wójt może kilkakrotnie łamać to właśnie prawo. A kto stwierdzi (nie jest to jasne), że złamał Konstytucję RP? Konstytucjonaliści często spierają się ze sobą.

Jeszcze raz dziękując za udzielenie głosu, jeszcze raz chciałam zwrócić uwagę, że głównie przybyłam tutaj po to, żeby zwrócić się do Szanownej Komisji w sprawie referendum odwoławczego, żeby jednak znieść progi, znieść frekwencję, ponieważ wyjdzie na to, że jeżeli w wyborach weźmie udział mała liczba osób, wtedy będzie łatwiej odwołać. Działamy w innym kierunku, żeby do wyborów przychodziło jak najwięcej ludzi a jeżeli trzeba, jeżeli źle działa, żeby również odwołać.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Teraz głos zabierze pan Dominik Hernik. Następnie proszę o przygotowanie się do wystąpienia pana Łukasza Domagałę, który reprezentuje Regionalne Centrum Wspierania Inicjatyw Pozarządowych.

Rozumiem, że Ruch Społeczny Demokracja Bezpośrednia w momencie wypowiedzi pana Hernika rezygnuje z głosu po raz kolejny. Tak? Wtedy to pan się wypowie, tak? Dobrze.

Następnym mówcą będzie pan Janusz Lewandowski.

Dziękuję.

Wiceprzewodniczący Zarządu Demokracji Bezpośredniej Dominik Hernik:

Dziękuję bardzo za głos.

Proszę państwa, powiem o dwóch sprawach dotyczących ustawy, nie zagłębiając się w szczegóły. Kiedy w dniu 5 lipca robiliśmy demonstrację pod Pałacem Prezydenckim wydawało się nam (wszystkim się tak wydawało), że ustawa ta zawiera zarówno dobre, jak i złe pomysły i projekty. Nawet jednym z haseł demonstracji było „krok w przód, krok w tył". Uważaliśmy wtedy, że o ile inne zmiany proponowane w ustawie z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego są korzystne, o tyle zmiana podwyższająca próg odwoławczy władz lokalnych jest niekorzystna.

Co się okazało? Okazało się, niestety, że są to dwa kroki w tył. Nawet bezfrekwencyjne lokalne referendum merytoryczne może zostać unieważnione poprzez stwierdzenie, że referendum to ma znaczący wpływ na finanse gminy.

Tutaj uspokajam poprzedniego z mówców, który stwierdził, że w takim referendum będzie można odwołać np. straż miejską. Jeżeli w budżecie miasta czy gminy wpływy z mandatów są uwzględniane jako jedna z pozycji to odwołanie straży miejskiej władza może uznać za znaczący wpływ na budżet gminy. A więc właściwie każde referendum bezfrekwencyjne staje się referendum frekwencyjnym, referendum o samoopodatkowaniu, i to tylko i wyłącznie po niezależnej od nikogo decyzji władz. Władze miasta nadal będę decydowały, kiedy mogą pozwolić obywatelom podjąć decyzję a kiedy – nie.

Co dalej? Jeżeli chodzi o referendum odwoławcze, jak mantra jest tutaj powtarzany argument, że posypią się referenda, że władza w mieście nie będzie stabilna, że będzie to sprzeczne z zasadą, iż jednak władze powinny być w miarę stabilne i niezależne. Otóż to też jest błędne myślenie, ponieważ – jak pokazuje dotychczasowa praktyka – referenda odwoławcze są organizowane bardzo rzadko a jeszcze rzadziej są to referenda skuteczne. Niestety, są to referenda nieskuteczne, czyli niekończące się odwołaniem władz miasta. Nie dlatego, że obywatele tak kochają władze miasta i poparcie, które władze miasta

otrzymały w wyborach, utrzymuje się, tylko dlatego, że bardzo trudno jest, po pierwsze – zebrać podpisy, po drugie – bardzo trudno jest osiągnąć próg frekwencyjny, co w projekcie jeszcze chce się nam utrudnić.

Dlaczego jest to niekorzystne? Nie tylko dlatego, że prowadzi to do takich patologii jak namawianie obywateli do nieuczestnictwa w wyborach (referendum są to pewnego rodzaju wybory), co gorsza, prowadzi to do takich sytuacji, że właściwie dla obywateli bardziej opłacałoby się nie głosować w pierwszych wyborach, tylko organizować referendum, dlatego że im niższa będzie frekwencja w prawdziwych wyborach, później będzie potrzebna tym niższa frekwencja do odwołania władz.

Po trzecie – nie należy patrzeć na funkcję referendum odwoławczego jak na coś, co musi być używane. Nie po to mamy Ministerstwo Obrony Narodowej, nie po to mamy armię, żeby kogoś atakować, tylko po to, żeby w sytuacji kiedy jest zagrożenie, można było tego użyć. Tak samo jest w referendum lokalnym. Taki sam jest przykład poduszki powietrznej. Jeżeli władza miasta ma przeświadczenie o tym, że w każdej chwili decyzją dużej liczby obywateli, ponieważ liczba obywateli, którzy muszą zebrać podpisy, którzy muszą się zorganizować, jest duża... Władza miasta mając taką świadomość działa zdecydowanie sprawniej. Po drugie, władza miasta czuje się bardziej zobligowana do organizowania konsultacji społecznych, do współpracy ze społeczeństwem.

Stabilność władzy jako argument przeciwko referendom odwoławczym. Najstabilniejsza jest ta władza, która utrzymuje stały kontakt ze społeczeństwem, stały dialog, która utrzymuje to poparcie, które otrzymała w wyborach. Dlaczego ktoś, kto ma jasny program w trakcie startu w wyborach samorządowych, kto mówi, co zrobi, miałby obawiać się tego, że ludzie nagle przestaną popierać jego pomysły? Nie może się obawiać. Dlaczego wiele osób jest przeciwnych referendom odwoławczym? Ponieważ z góry zakładają, że nie powiedzą o wszystkich decyzjach, które planują podjąć już po wyborach. Jest to z góry założony pewien rodzaj półprawdy, który skutkuje lękiem przed odwołaniem przez obywateli.

Wracając jeszcze do użytego tutaj argumentu, że jeżeli referenda lokalne będą tak łatwo i często organizowane to nie będzie to reprezentatywna decyzja a także doprowadzi to do apatii społecznej, muszę powiedzieć, że to dosyć zaskakujący tok rozumowania. Moim zdaniem, jest wręcz przeciwnie. Jeżeli referenda lokalne nie są organizowane, wtedy obywatele mają przeświadczenie o tym, że właściwie kogo by nie wybrali, władze miasta mogą robić, co chcą. Nie reprezentatywne…

Przepraszam bardzo, już kończę.

Jeżeli po to, żeby zorganizować referendum, trzeba zabrać podpisy, jeżeli po to, żeby doszło do wygrania referendum, trzeba się zaangażować, przekonać obywateli do tego pomysłu, to jest to jakaś reprezentacja obywateli. Moim zdaniem decyzja, powiedzmy, 30%, 50% czy nawet 15% obywateli zainteresowanych daną sprawą jest bardziej reprezentatywna niż decyzja jednoosobowego organu wybranego cztery lata wcześniej.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Teraz proszę o zabranie głosu pana Łukasza Domagałę. Następnym mówcą będzie pan Janusz Lewandowski a kolejnym – pan Marcin Skubiszewski.

Przewodniczący zarządu Regionalnego Centrum Wspierania Inicjatyw Pozarządowych Łukasz Domagała:

Panie przewodniczący, szanowni państwo!

Od trzynastu lat pracuję z organizacjami, które animują aktywność obywateli, jak i organizacji pozarządowych w danych społecznościach. Tym bardziej z dużym uznaniem i wsparciem odbieram zapisy ustawy, dlatego że zawiera ona bardzo wiele instrumentów, które umożliwiają, tworzą podstawę prawną do aktywizowania obywateli, jak i organizacji pozarządowych w samorządzie lokalnym, w samorządzie rozumianym właśnie jako ogół obywateli a nie tylko władza bądź administracja tworzona na danym terenie.

Myślę, że sprawy związane z referendum nie powinny przesłaniać innych instrumentów, które aktywizują i dają możliwość włączania obywateli w działalność samorządową.

Jeżeli samorząd ulega jakimś chorobom to właśnie takim, które oddzielają obywateli od władzy, takim, w których obywatele nie włączają się w działania samorządu bądź traktują je jako obce.

Przechodząc do szczegółowych rozwiązań, chciałbym powiedzieć, że bardzo cieszą rozwiązania związane ze stowarzyszeniem i komitetem aktywności lokalnej, dające możliwości działania obywatelom *ad hoc*, jak też podejmowania stałych inicjatyw lokalnych.

Jeżeli chodzi o kadencyjność, która już się tutaj pojawiała podczas naszej dyskusji, jestem za wprowadzeniem kadencyjności. Często pojawia się taki argument, że jeżeli jest dobry burmistrz, to dlaczego mamy z niego zrezygnować, dlaczego ma ustępować ze swojej pracy. Myślę, że dobry burmistrz, prezydent, zawsze się obroni i odnajdzie swoje miejsce w lokalnej polityce bez względu na to, czy będzie burmistrzem czy nie. Tego bym się nie obawiał. Obawiałbym się za to tworzenia czasem przestrzeni do tego, żeby jakaś sieć powiązań była utrwalana wbrew woli obywateli.

Jeżeli chodzi o inicjatywę uchwałodawczą, wydaje mi się, że próg jest ustawiony zbyt wysoko. Jestem za obniżeniem progu przy inicjatywie uchwałodawczej. Bardzo wzmocniłbym zapisy, uznanie dla zapisów, które stanowią o ważności referendum bez względu na to, ile osób będzie w nim uczestniczyło. Nie bójmy się demokracji, tworzymy raczej rozwiązania systemowe. To, że będą się pojawiały jakieś rozstrzygnięcia trudne dla samej administracji czy dla władz, spowoduje raczej wzrost aktywności i mobilizację większej grupy obywateli przy każdym kolejnym referendum.

Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo. Teraz proszę o zabranie głosu pana Janusza Lewandowskiego. Następnie pan Marcin Skubiszewski a potem pan Rudolf Borusiewicz.

Członek Komisji Rewizyjnej Demokracji Bezpośredniej Janusz Lewandowski:

Dzień dobry.

Chciałbym zabrać głos na temat referendów i progów frekwencyjnych. Może najpierw w kwestii referendów w sprawie samoopodatkowania się. Myślę, że samo zagrożenie samoopodatkowaniem jest na tyle duże, że nie trzeba tego dodatkowo bronić progiem frekwencyjnym, ponieważ obywatele i tak będą bardzo niechętni do dokonania tego. Po prostu, nie widzę celu w dodaniu takiego rozwiązania. Uważam, że próg można spokojnie i bez żadnych obaw znieść. I tak się zdziwię, jeżeli przejdzie jakieś samoopodatkowanie na coś, co nie jest wyjątkowo istotne dla danej gminy.

Kolejna kwestia to referenda odwoławcze. Próg frekwencyjny w referendach odwoławczych jest wyjątkowo szkodliwy nie tylko dlatego, że uniemożliwia odwoływanie złych samorządowców, ale również dlatego że samorządowcom utrudnia obronę przed odwołaniem.

Podam przykład referendum warszawskiego. Gdyby do referendum poszło o 20 tys. więcej obywateli i zagłosowało przeciwko odwołaniu, to Hanna Gronkiewicz-Waltz zostałaby odwołana. Samorządowcy *de facto* są zmuszeni do obrony poprzez demotywowanie do pójścia na referendum, co jest bardzo antydemokratyczną postawą i oducza obywateli demokracji.

Dlatego popieram rozwiązanie proponowane przez przedstawiciela STOCZNI, żeby zmienić próg frekwencyjny na taki, że po to, żeby odwołać jakiegoś samorządowca, konieczne jest, aby za odwołaniem zagłosowało więcej osób niż za wybraniem danej osoby w wyborach samorządowych, ale – co istotne – w pierwszej turze, dlatego, że pierwsza tura pokazuje prawdziwe poparcie dla danej osoby, czyli to, ile osób chciało, żeby osoba ta była np. prezydentem. Jest to też istotne w sytuacji, gdy mamy prezydenta, który wygrał w pierwszej turze. Nie może on być w gorszej sytuacji niż prezydent, który wygrał dopiero w drugiej turze. Wzięcie pod uwagę głosów z drugiej tury spowodowałoby, że prezydenci z drugiej tury mieliby łatwiej, ponieważ siłą rzeczy dostali w niej więcej głosów niż inni w pierwszej turze. Gdyby zrobić taką zmianę, Hanna Gronkiewicz-Waltz również nie byłaby odwołana.

Nie spowoduje to więc żadnego nadmiernego zachwiania systemem.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Teraz proszę o zabranie głosu pana Marcina Skubiszewskiego, następnie będzie pan Rudolf Borusiewicz a potem przedstawiciel Stowarzyszenia Forum Rad Dzielnic. Rozumiem, że będzie to pani Ewa Lieder?

Pan Marcin Skubiszewski:

Dzień dobry.

Widzę, że dominuje ten sam temat, ponieważ ja też będę mówił na temat progów frekwencyjnych. Idę mniej więcej w tym samym kierunku co pan Lewandowski, z tym że jeżeli chodzi o próg frekwencyjny dotyczący odwoływania organów samorządowych, chciałbym podkreślić aspekt, o którym – aż mnie do zdziwiło – nikt jeszcze nie mówił, chociaż było bardzo wiele wypowiedzi. Niezależnie od tego, czy jest to dobre czy złe – moim zdaniem – pomysł podwyższenia progów jest zły, ale nie będę mówił dlaczego, ponieważ wszyscy o tym mówili i mógłbym tylko powtórzyć to, co było już powiedziane przynajmniej pięć razy – przede wszystkim jest to naruszenie Konstytucji RP. Art. 170 Konstytucji RP daje prawo do takiego odwołania i powierza ustawie ustalenie różnych szczegółów. Oczywiście, wtedy zawsze pojawia się pytanie, jak daleko ustawa może pójść w ustaleniu szczegółów.

Moim zdaniem gdyby pan prezydent w swoim projekcie podniósł próg z tego, co mamy dzisiaj na np. 35%, moglibyśmy dyskutować, co o tym myślimy nie z punktu widzenia celowości, tylko z punktu widzenia konstytucyjności. Ale podniesienie progu tak wysoko, jak to zostało dokonane, nie mam cienia wątpliwości – jest naruszeniem Konstytucji RP, po pierwsze – z praktycznego punktu widzenia.

Mamy historię i wiemy, jak referenda się odbywają. Wiemy, że w praktyce skuteczność będzie absolutnie zerowa. Jest to kwestia praktyczna.

Myślę, że nawet gdyby zajmował się tym Trybunał Konstytucyjny a Trybunał Konstytucyjny nie zajmuje się zgodnością z Konstytucją RP z jakiegoś abstrakcyjnego punktu widzenia, tylko patrzy na konkrety, biorąc pod uwagę to, jak się to odbywa, między innymi to, że przeciwnicy odwołania z reguły bojkotują. Nie jest tak, że idą głosować przeciwko, tylko bojkotują (niedawno było tak w Warszawie, ale jest to systematyczne) – jestem przekonany, że sama skrajna nieskuteczność, którą wprowadza projekt, spowodowałaby uznanie tego za niekonstytucyjne.

Ale mamy też drugi bardzo ważny argument. Mianowicie, jeżeli frekwencja przy wyborze danego organu przekroczy 50%, możemy mieć sytuację, w której za odwołaniem wypowie się nie to, że bezwzględna większość głosujących, ale bezwzględna większość uprawnionych do głosowania a pomimo tego referendum będzie uznane ze nieważne. Wydaje mi się, że ponieważ art. 170 Konstytucji RP daje wspólnocie samorządowej prawo do odwołania, w takiej sytuacji naruszenie Konstytucji RP jest absolutnie ewidentne. W ogóle nie ma tutaj żadnej dyskusji.

Dodam jeszcze coś, ponieważ ustawy robimy na przyszłość, nie tylko na dzisiaj, ale na przyszłość. Patrzmy więc na przyszłość. Nie wiem, ale jestem patriotą optymistycznym. Frekwencje w różnego rodzaju referendach i wyborach w Polsce są niskie. Liczę na to, że będą rosły. Dzisiaj w niektórych wspólnotach samorządowych mamy, powiedzmy, 56% frekwencji przy wyborze prezydenta miasta. Liczę, mam nadzieję, że za piętnaście lat będzie to jakieś minimum, że jak ktoś zostanie wybrany przy 56%, następnego dnia w gazetach napiszą, że frekwencja była niska. Marzę o tym, ponieważ jestem Polakiem, jestem patriotą. Mam nadzieję, że ludzie rozruszają się w zakresie demokracji. Jest to wysokość frekwencji.

Teraz drugi aspekt – sposób liczenia frekwencji. Tutaj chciałbym absolutnie przyłączyć się do tego, co mówi między innymi Stowarzyszenie STOCZNIA, że nie ma mowy o liczeniu frekwencji. Niezależnie od tego, jak wysokie są progi, czy chodzi o referendum w sprawie samoopodatkowania czy w sprawie odwołania organu czy też inne, absolutnie powinniśmy liczyć wyłącznie liczbę głosujących za daną uchwałą. Przemawiają za tym trzy argumenty. Pierwszy to logika. Jeżeli ktoś w Warszawie głosował przeciwko odwołaniu Hanny Gronkiewicz-Waltz, pomagał w jej odwołaniu. Nie można tak robić, ponie-

waż jest to skandal wobec wyborców. Doprowadzamy do sytuacji, w której – gdy ktoś zagłosuje zgodnie ze swoimi przekonaniami i sumieniem, gdy powie, że podobają mu się rządy pani Gronkiewicz-Waltz, gdy zagłosuje, żeby jej nie odwoływać (jeżeli ktoś się tak zachowuje, to jest to prostolinijne, normalne zachowanie obywatela) to jego głos ma odwrotny stosunek do tego, co miało być. Przepraszam za wyrażenie, ale państwo „robi sobie jaja" z obywateli. Mamy taką sytuację. To po pierwsze.

Po drugie – nie mamy tajności głosowania. Powiem wam, że nie jestem PiS-owcem. Poszedłem zrobić właśnie to, o czym powiedziałem. W referendum warszawskim głosowałem przeciwko odwołaniu Hanny Gronkiewicz-Waltz. Taki był mój wybór, wszystko jedno z jakich przyczyn. Nie jestem PiS-owcem, ale kiedy szedłem głosować, myślałem sobie: „Boże, sąsiedzi wezmą mnie za PiS-owca, bo tutaj idę". Było mi wstyd, mówię poważnie. Tajności głosowania nie ma. Może w moim przypadku nie powinienem mówić o tajności, ponieważ jestem blogerem i ujawniam swoje poglądy. Można powiedzieć, że w moim przypadku tajność nie ma znaczenia, ale jest masa ludzi, którzy chcą tajności. Nie mamy tajności w referendach. Są to realia. A więc nie ma demokracji.

I trzecia rzecz: kampanie referendalne są kompletnie nienormalne. W Warszawie nie mieliśmy debaty. Dla mnie w referendum najciekawszym byłoby dowiedzieć się różnych szczegółów. Jak to jest z tramwajami? Ceny biletów rosną. Czy jest to uzasadnione, ponieważ tabor rzeczywiście się polepszył? Czy może nie dość się polepszył? Chciałbym poznać punkty widzenia pani Gronkiewicz-Waltz oraz jej przeciwników oraz wysłuchać debaty. Nie mieliśmy tego.

Zasadnicza wydaje mi się zmiana sposobu liczenia. Po drugie, z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP, absolutnie nie do przyjęcia jest pomysł podniesienia progów.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Proszę o wyłączenie mikrofonu. Teraz proszę o zabranie głosu pana Rudolfa Borusiewicza, sekretarza generalnego Związku Powiatów Polskich, następnie do wypowiedzi przygotuje się pani Ewa Lieder.

Sekretarz generalny Związku Powiatów Polskich Rudolf Borusiewicz:

Dziękuję bardzo.

Mam przyjemność i honor przedstawić stanowisko Związku Powiatów Polskich wypracowane po otrzymaniu projektu. Chciałbym podkreślić, że Związek Powiatów Polskich uczestniczy od samego początku inicjatywy, która ma za zadanie – jak w temacie ustawy – współdziałanie. Nasze uwagi są sukcesywnie przekazywane. Mamy wrażenie – odnosimy takie wrażenie z zapisów, że są uwzględniane. W związku z tym nasze stanowisko jest pozytywne. Związek Powiatów Polskich pozytywnie ocenia przedłożony projekt, zwracając uwagę, że jest to pierwsza poważniejsza nowelizacja ustawy o ustroju samorządu terytorialnego od przeszło dziesięciu lat.

Chcieliśmy zwrócić szczególną uwagę na to, że zostało przywrócone znaczenie klauzulom generalnym a tym samym nastąpiło zwiększenie zakresu samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, co jest stworzeniem narzędzia współpracy jednostek samorządu terytorialnego opartego na kryterium przestrzennym.

Musimy również zwrócić uwagę na zmianę modelu absolutorium, oceniając go pozytywnie, czy wreszcie – na umożliwienie stowarzyszeniom jednostek samorządu terytorialnego reprezentowania interesów swoich członków przed organami władz publicznych w postępowaniu sądowo-administracyjnym oraz w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Chciałbym zwrócić uwagę, że jest to umożliwienie a w zasadzie – przywrócenie możliwości, które jednostki te posiadały. Sama konstrukcja tworzenia stowarzyszeń jest po to, żeby można było reprezentować.

Chciałbym teraz przejść do spraw z obszaru, który dotyczy samorządu powiatowego. Tutaj szczególnie pozytywnie jest ocenione to, że został uwzględniony wielokrotnie zgłaszany postulat przywrócenia równości samorządu powiatowego w stosunku do pozostałych, jeżeli chodzi o możliwość prowadzenia działalności. Chodzi o obszary dotyczące zadań publicznych a generalnie o to, żeby prawo było jednolite.

Zwracamy też uwagę (nie uzyskuje to aprobaty) na sytuację dotyczącą bezpośrednio samorządu powiatowego. Mianowicie nie popieramy propozycji wprowadzenia jednoosobowego organu wykonawczego powiatu w miejsce organu kolegialnego. Doceniamy pozytywną intencję, ponieważ stanowisko wyrażane przez Związek Powiatów Polskich było takie, że powinien on pochodzić z wyborów bezpośrednich i być organem jednoosobowym. Natomiast problem polega na tym, że rozwiązanie to jest częściowe, połowiczne. Wprowadza się organ jednoosobowy, ale nie w wyborach bezpośrednich a poprzez rady. Doceniając pozytywne intencje, dobre intencje, zauważamy, jak to bywa. Gdy sprawy mogą pójść źle to pójdą. Widzimy możliwość przesunięcia całego impetu klimatu odwoławczego, kontestującego postawę organu władzy na radę. Na radę przeniesie się cały ferment, z którym mamy do czynienia. Aktualnie dobre relacje pomiędzy starostą a radą generalnie mogą zostać zachwiane.

Stąd jest negatywna opinia, co nie znaczy, że w dalszym ciągu chodzi o jednoosobowy organ. Jesteśmy za, przy czym nierozerwalnie z wprowadzeniem wyborów bezpośrednich. Takie rozwiązanie jest alternatywą.

Zwracam również uwagę na rozwiązanie dotyczące wprowadzenia obowiązku wydzielenia w strukturze urzędu gminy biura rady jako rozwiązanie bardzo konfliktogenne. Tymczasem w uzasadnieniu nie zostały przytoczone dostateczne argumenty przemawiające za zmianą. Bez takich argumentów trudno jest poprzeć ów zapis.

Kolejna rzecz, na którą chcielibyśmy zwrócić uwagę, dotyczy przepisu określającego procedurę zmiany granic gmin i powiatów. W naszej ocenie nieuzasadnione jest dopuszczanie do wnoszenia wniosków w tym zakresie przez jednostki tzw. wyższego poziomu a więc w przypadku gmin przez powiaty i województwa a w przypadku powiatów – przez województwa. Jest to naruszenie podstawowej zasady, na której opiera się system polskiego samorządu terytorialnego, w którym jest brak hierarchiczności, jest autonomia. W związku z tym zaproponowane rozwiązanie też nie uzyskuje akceptacji, jest negatywnie opiniowane.

Pozytywnie oceniamy ideę wprowadzenia zasady, żeby w upoważnieniu ustawowym do wydawania określonej uchwały było jednoznacznie wskazywane, że dotyczy to prawa miejscowego. Porządkowanie w zakresie szeroko rozumianych, podejmowanych decyzji, żeby były wyraźnie zaznaczane, że stanowią akty prawa miejscowego.

Oczywiście poza tym składamy wnioski na bieżąco. Będziemy uczestniczyć w procesie legislacji również nad tymi wnioskami, które będą padały w naturalny sposób podczas prac w parlamencie. Będziemy przekazywać te, które bardzo często mają też charakter porządkowy.

Natomiast kończąc, chciałbym odnieść się do szerszej dyskusji, w której mówiliśmy o narzędziach demokratycznych i o referendum. Wydaje się, że powtarzając, ale chciałbym jednak powiedzieć, że władza pochodzi z niekwestionowanego najważniejszego narzędzia demokratycznego, jakim są wybory. Nie pojawia się ona poza demokratyczną procedurą. Jeżeli odwołujemy się do drugiej instytucji, jaką jest referendum, też powtórzę, chociaż nie czuję się zręcznie powtarzając, ale odnoszę wrażenie, że w niektórych wystąpieniach nie zostało to zauważone, choć słyszałem kilkanaście razy odwoływanie się do doświadczeń kraju jednak z największym dorobkiem, do Szwajcarii, w której w ogóle nie wchodzi w grę dyskusja o podejmowaniu demokratycznych decyzji personalnych, to znaczy o odwołaniach w referendach. Kiedy wykonamy ten krok, okaże się, że w ogóle nie ma problemu ani z tym, żeby kuglować i już idąc na wybory robić mniejszą frekwencję, żeby w referendum było łatwiej odwołać, ani też z tym, żeby namawiać wszystkich innych mających szacunek do arytmetyki, mówiąc: „jak nie chcesz poprzeć innego zdania niż sam masz, to nie dodawaj swoich głosów”.

Chciałbym zwrócić na to uwagę, że sama koncepcja referendów personalnych nie ma nic wspólnego z doświadczeniami szwajcarskimi.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Teraz proszę o zabranie głosu panią Ewę Lieder, przedstawiciela Stowarzyszenia Forum Rad Dzielnic.

Następnie do głosu przygotuje się pan Krzysztof Szczotka a potem pan Edward Trojanowski.

Nie widzę chętnego do zabrania głosu ze Stowarzyszenia Forum Rad Dzielnic.

Zatem proszę o zabranie głosu pana Krzysztofa Szczotkę.

Pan Krzysztof Szczotka:

Dziękuję bardzo za udzielenie głosu.

Reprezentuję samego siebie a przy okazji – forum Zmieleni.pl.

Oczywiście, chciałbym odnieść się do referendum odwoławczego. Podniesienie progu frekwencyjnego już na wstępie w czasie wyborów jednostki samorządu terytorialnego niestety, ale spowoduje, że przedstawiciele będą się czuli bezkarni. W tej chwili średnia frekwencja w referendum odwoławczym wynosi 17%, niecałe 18%. Tylko 13% referendów osiągnęło próg frekwencyjny czyli było ważnych. Sądzę więc, że podniesienie progu frekwencyjnego uczyni tę instytucję po prostu narzędziem martwym.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Teraz proszę o zabranie głosu pana Edwarda Trojanowskiego, przedstawiciela Związku Gmin Wiejskich RP, następnie przygotuje się do głosu pani Dobrzyńska-Foss z Towarzystwa Przyjaciół Miasta Ogrodu Podkowa Leśna.

Przedstawicielka Towarzystwa Przyjaciół Miasta Ogrodu Podkowa Leśna Anna Dobrzyńska-Foss:

Rezygnuję.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Pani rezygnuje a pan Edward Trojanowski?

Proszę bardzo.

Sekretarz generalny Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej Edward Trojanowski:

Edward Trojanowski, Związek Gmin Wiejskich.

Związek Gmin Wiejskich od początku inicjatywy prezydenckiej współpracował z Kancelarią w celu wypracowania odpowiedniego kształtu ustawy, zmian wielu ustaw, ponieważ ustawa ta dotyczy zmian czterdziestu dwóch czy nawet czterdziestu trzech ustaw. Wiele z nich jest bardzo potrzebnych. Oczekujemy na te zmiany. W kwestiach szczegółowych będziemy wnosić nasze propozycje na etapie procedowania nad ustawą w Sejmie, w Komisji.

Odnosząc się natomiast do zasadniczych kwestii, chciałbym poruszyć chociażby sprawę progu referendalnego. Całkowite zniesienie progów w zwyczajnych kwestiach spowoduje, że mała garstka aktywnych ludzi może zdominować całą społeczność, to znaczy gminy, może wprowadzić np. cytowane tutaj propozycje samoopodatkowania, których większość mieszkańców nie będzie chciała realizować. Będzie to martwe prawo, które nie będzie mogło wejść w życie, ponieważ nie będzie wprowadzane za zgodą większości.

Jeżeli chodzi o podniesienie progu do odwołania to po to jest tryb powoływania, czyli powszechnych wyborów, żeby szanować wybór przynajmniej przez krótki okres czterech lat. Jest to i tak bardzo krótki okres, czas na to, żeby zrealizować program, który zamierza się realizować.

Chciałbym odnieść się do kwestii poruszanych podczas debaty. Jedna z mieszkanek wsi, ku mojemu zdziwieniu, kwestionowała funkcjonowanie demokracji na obszarach wiejskich. To między innymi z tego powodu wnosiliśmy o zmianę pierwotnego prezydenckiego projektu ustawy, ponieważ naruszał on istniejący ład demokratyczny na obszarach wiejskich. Przecież istnieje tam zebranie wiejskie, jest tam rada sołecka, wójt uczestniczy tam we wszystkich zebraniach w poszczególnych miejscowościach. Spotyka się z reguły raz do roku a czasem i dwa razy, przynajmniej w tych gminach, które znam. A więc są mu znane wszystkie problemy mieszkańców. Problemy te są dyskuto-

wane z mieszkańcami. Poza tym w radzie gminy są przedstawiciele społeczności, którzy są wybierani przez ową społeczność. Zwykle jest tak, że jeżeli sołectwa są małe, jest jeden radny na kilka sołectw. Demokracja bezpośrednia, czyli zebranie wiejskie, które ma zasadnicze znaczenie dla budowy społeczeństwa demokratycznego.

Przy tej okazji chciałbym też poruszyć kwestię, która nie wynika z ustawy, ale która powinna dominować w procedowaniu różnych innych ustaw szczególnie teraz, kiedy przystępujemy do okresu 2014-2020, do nowego budżetu unijnego. Chodzi o to, żeby więcej środków przeznaczać na rozwój lokalny kierowany przez społeczność. Właśnie w ten sposób, tą drogą, przez danie środków finansowych na dół można wspierać mieszkających tam ludzi. W zasadzie w ten sposób możemy spowodować, że staną się oni bardziej aktywni, dlatego że zrozumieją, że od ich decyzji, od ich pomysłowości będzie zależało, co w ich miejscowości będzie się działo.

Prawo, które w tej chwili funkcjonuje na obszarach wiejskich, jest bardzo dobre. Potrzeba jest tylko wsparcia finansowego, żeby mogło powstawać społeczeństwo obywatelskie, żeby powstawało więcej organizacji pozarządowych, które będą realizować swoje programy wynikające z potrzeb mieszkańców.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Teraz proszę o zabranie głosu panią Agnieszkę Ziółkowską. Następnie proszę o przygotowanie się pana Marka Mirosa.

Pani Agnieszka Ziółkowska:

Dzień dobry, witam serdecznie.

Chciałabym zacząć od tego, że pragnę państwu zaprezentować uwagi wypracowane w środowisku aktywistek i aktywistów, w środowisku ruchów miejskich, które od 2011 roku bardzo aktywnie uczestniczyły w konsultowaniu ustawy. Dzięki Bogu, niektóre z poprawek zostały uwzględnione. Jednakże, przyłączając się do pierwszego apelu pana Wygnańskiego ze STOCZNI, chcielibyśmy zaapelować do inicjatorów o większy dialog z nami, chociażby taki, który sprawiałby, że odpowiedzi na bardzo szczegółowe uwagi, które były przesyłane do prezydenckiej kancelarii wraz z argumentacją, byłyby przesyłane również do działaczy, społeczników i aktywistek.

Jeszcze krótka uwaga na samym początku. Uwagi, które przedstawię, zostały skonsultowane. Ktoś powoływał się tutaj na pana profesora Piotra Uziębło, znanego konstytucjonalistę zajmującego się demokracją bezpośrednią z Uniwersytetu Gdańskiego. Jest on również współautorem owych uwag.

Ostatnia rzecz słowem wstępu. Apel, żebyśmy nie bali się wzmocnienia narzędzia demokracji uczestniczącej, żeby zaproponowane tutaj uwagi faktycznie zachęcały mieszkańców do udziału, uczestnictwa oraz partycypacji. Bardzo podobał mi się moment, w którym proponowany przez pana prezydenta Komorowskiego projekt nazywał się właśnie „o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym" a nie tylko o współdziałaniu, gdyż pamiętajmy, że to mieszkańcy są suwerenami.

Zacznę może od innych kwestii, które są poruszane, o których jeszcze nie mówiliśmy, referenda lokalne zostawiając na sam koniec. Przede wszystkim bardzo niebezpieczna wydaje się nam propozycja, która umożliwia gminie występowanie jako strona w postępowaniu administracyjnym. Jednostka samorządu terytorialnego nie może być stroną postępowania, kiedy organem orzekającym w owym postępowaniu jest organ tejże jednostki. Nie może być stroną w sprawie, o której orzeka. Prowadziłoby to do tego, że gmina co do pewnego rodzaju decyzji dalej mogłaby się sądzić z obywatelkami i obywateli, sądzić aż do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Uważamy to za bardzo niebezpieczną propozycję.

Jeżeli chodzi o konsultacje społeczne, proponujemy możliwość przeprowadzenia konsultacji z losowo wybraną grupą mieszkańców. Dalej proponujemy zapis, żeby w konsultacjach mogli brać udział tylko mieszkańcy. Mogą być ograniczenia wiekowe związane z przedmiotem konsultacji. Osoby niebędące mieszkańcami, jakieś inne grupy interesariuszy lub inne podmioty powinny zabierać głos na spotkaniach, jednak nie powinny

brać udziału w wypełnieniu ankiety podsumowującej, żebyśmy nie mieli do czynienia z patologicznymi sytuacjami, kiedy konsultacje społeczne będą zdominowane chociażby przez wysłanników dewelopera.

W zaproponowanym projekcie jest taki zapis, że rada gminy może podać liczbę osób, po zebraniu której przeprowadzenie konsultacji społecznych jest obowiązkowe. Proponujemy zapis, zgodnie z którym rada gminy obowiązkowo określałaby liczbę podpisów, po zebraniu której przeprowadzenie konsultacji społecznych jest obowiązkowe, z zastrzeżeniem, że nie powinna to być wysoka liczba a raczej niska po to, żeby zachęcać mieszkanki i mieszkańców do uczestniczenia i do konsultowania, do aktywności obywatelskiej.

Dalej. Jeżeli chodzi o obywatelską inicjatywę uchwałodawczą...

Przepraszam, czy już mnie pan wyłącza?

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Tak wyłączam, ponieważ mamy dyscyplinę czasową wynoszącą pięć minut.

Nie wiem, czy była pani od początku. Proszę po prostu zakończyć swoją wypowiedź.

Pani Agnieszka Ziółkowska:

Dobrze.

Jeżeli chodzi o inicjatywę uchwałodawczą, wymaganą liczbę podpisów uważamy za – za wysoką. Powinna ona być określana albo w sposób degresywny, albo jako nie większa niż np. dwa tysiące.

Jeżeli chodzi o ustawę o samorządzie gminnym, popieramy wprowadzenie ograniczenia kadencji dla wójtów i burmistrzów na okres dwóch lat, przepraszam, oczywiście – dwóch kadencji.

Jeżeli chodzi o szczegółowe propozycje zmian w referendach zarówno odwoławczych, jak i tematycznych, z chęcią udostępnię państwu materiały.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Prosimy o złożenie ich do protokołu, jeżeli ma pani takie życzenie.

Ponieważ okazuje się, że chociaż pani Anna Dobrzyńska-Foss zrezygnowała z zabrania głosu (była reprezentantką Towarzystwa Przyjaciół Miasta Ogrodu Podkowa Leśna), jednak pan Tomasz Potkański, który także jest reprezentantem tego towarzystwa, nie zrezygnował z zabrania głosu, zatem prosimy, żeby teraz się pan wypowiedział.

Następnie pan Czesław Tomalik i pan Andrzej Kosztowniak.

To dobrze, po panu Tomaszu Potkańskim – pan Marek Miros.

I wiceprezes zarządu i sekretarz Towarzystwa Przyjaciół Miasta Ogrodu Podkowa Leśna Tomasz Potkański:

Witam państwa.

Reprezentuję organizację społeczną, która od dwudziestu pięciu lat działa na rzecz naszej małej miejscowości, naszej małej ojczyzny. Istnieje od 1933 roku, z oczywistą przerwą w okresie powojennym. Od dwudziestu trzech włączamy się w życie samorządowe.

Z zadowoleniem dostrzegamy dobrą współpracę naszego samorządu z sąsiednimi samorządami. Mówię to w kontekście art. 7, czyli zespołów współpracy samorządowej. Jest potrzeba sformalizowania współpracy naszego samorządu z sąsiednimi gminami. Istniejące dzisiaj rozwiązania, stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego oraz związek komunalny nie są wystarczające. A zatem pilnie potrzebujemy wdrożenia właśnie tego rozwiązania. Jest ono ważne, dlatego że nasze trzy miasta są poligonem testującym współpracę nie tylko międzysamorządową, ale także międzysektorową. Włączamy w te działania przedsiębiorców, organizacje pozarządowe, takie jak nasze.

W tym kontekście chciałbym zwrócić się do przedstawicieli kancelarii pana prezydenta o rozważenie dołączenia do stosownego rozdziału jakiegoś takiego zapisu, który zespołowi współpracy terytorialnej da upoważnienie do szerszego albo w ogóle do konsultowania programu działania z podmiotami prawnymi takimi jak przedsiębiorcy, jak organizacje pozarządowe. Naszym zdaniem, jest to pożądane, jeżeli rzeczywiście chcemy,

żeby był to test podejścia szumnie zwanego współzarządzaniem, czemu ustaw – rzeczywiście – chce dać instrumenty.

W tym kontekście, jako przedstawiciel lokalnej organizacji pozarządowej z dużym zadowoleniem chciałbym wskazać na zapisy art. 65 dotyczącego inicjatywy lokalnej. Aczkolwiek dzięki nowelizacji ustawy o organizacjach pożytku publicznego formalnie jest ona możliwa łącznie z finansowaniem to, tak naprawdę, nie działa ze względu na to, że trudno jest to zoperacjonalizować na poziomie jednostki samorządu. W tym samym kontekście stowarzyszenie aktywności lokalnej jako forma współdziałania osób, które występują, to znaczy, nie tylko występują, ale potem między innymi chcą realizować inicjatywę lokalną, jest bardzo cenne.

Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Proszę teraz o zabranie głosu pana Marka Mirosa.

Przygotuje się pan Czesław Tomalik a następnie – pan Andrzej Kosztowniak.

Wiceprezes zarządu Związku Miast Polskich Marek Miros:

Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo!

Jako przedstawiciele Związku Miast Polskich nasze wypowiedzi podzieliśmy na kilka etapów, pan dyrektor Andrzej Porawski przedstawił nasze główne wnioski.

Pozwólcie państwo, że na początku dokonam pewnej publicznej spowiedzi, ponieważ od dnia 9 czerwca 1990 roku jestem burmistrzem Gołdapi, małego przygranicznego miasta. Kiedy z uwagą i z szacunkiem wsłuchiwałem się w część z państwa głosów, doszedłem do wniosku, że można mnie określić mianem skorumpowanego despoty, aroganta, nieudacznika uwikłanego w układy, uprawiającego nepotyzm. Takich podejrzanych typów jak ja, jest w Polsce stu dziewięćdziesięciu siedmiu, stu siedemdziesięciu wójtów i dwudziestu siedmiu burmistrzów – na dwa tysiące czterystu siedemdziesięciu dziewięciu sprawujących władzę wykonawczą. W oczywisty sposób powinno się nas napiętnować, co zresztą państwo czynicie. Nie dość, że sprawuję władzę sześć kadencji, jeszcze nie dałem się odwołać w referendum w roku w 2000 – tak, że powinienem być napiętnowany podwójnie. Zresztą jak mówiłem, wszystkie państwa uwagi przyjmuję z szacunkiem.

Generalnie kiedy wysłuchałem pierwszej części wysłuchania doszedłem do jednoznacznego wniosku, że samorządy są straszne, po prostu straszne… tylko, że przez dwadzieścia cztery lata coś się w Polsce zmieniło. Polska jest zupełnie inna po dwudziestu czterech latach od najlepszej, najbardziej skutecznej reformy samorządowej wprowadzonej po odstąpieniu od komunizmu. Jeżeli państwo to dostrzegają to dobrze. Jeżeli państwo tego nie dostrzegają to, widocznie, żyjemy w troszeczkę innych krajach. A więc występuję tutaj zdecydowanie w imieniu moich koleżanek i kolegów, którzy od dwudziestu czterech, dwudziestu, szesnastu, dwunastu, ośmiu, czterech lat pełnią służbę na rzecz lokalnych społeczności i służbę na rzecz państwa. Sama lokalna Polska nie zmieniła się.

A teraz, co do meritum. Jest to ustawa trudna – jest to ustawa, która balansuje pomiędzy poniekąd słusznymi dążeniami przedstawicieli organizacji pozarządowych. W Gołdapi bardzo dobrze współpracuję ze swoimi organizacjami. Jest to ustawa, która balansuje pomiędzy funkcjonowaniem demokracji pośredniej i bezpośredniej. Jest to naprawdę trudna ustawa. Tutaj ukłon w stronę pana ministra Dziekońskiego, w stronę kancelarii pana prezydenta, z którą to kancelarią współpracujemy od samego początku, od pierwszej wersji ustawy, która – naszym zdaniem – była nie do przyjęcia. Teraz wersja, która została nam przedstawiona, a w zasadzie polskiemu parlamentowi, jest przez nas absolutnie do przyjęcia, z wyjątkiem jednej rzeczy, z wyjątkiem braku progu referendalnego przy zwykłych referendach, ponieważ doprowadzi to wręcz do anarchii. Jestem co do tego przekonany.

Teraz, proszę państwa, aż boję się powiedzieć to, co za chwilę powiem. Mianowicie pan Andrzej Porawski odniósł się do poszczególnych zapisów w projekcie ustawy, ale nie odniósł się do kilku postulatów Związku Miast Polskich, które wnosimy od wielu, wielu lat. Zwracam się tutaj zarówno do pana ministra Olgierda Dziekońskiego, jak również

do obecnych na sali posłów, z panem przewodniczącym Zgorzelskim na czele, o rozważenie dokooptowania do ustawy między innymi zapisów, które gwarantowałyby wszystkim zainteresowanym miastom prawo wnoszenia o nadanie im statusu miasta na prawach powiatu. Przykład Wałbrzycha pokazuje, że jest to możliwe.

Zwracamy się również z prośbą o zniesienie zakazu łączenia mandatu organu wykonawczego gminy z mandatem radnego powiatu, co znakomicie podniosłoby poziom współpracy między różnymi organami samorządu.

I to, czego się boję, ale (skoro od dwudziestu czterech lat sprawuję władzę) to powinienem się już przyzwyczaić – zwracam się do pana ministra Dziekońskiego z postulatem, który jest mu znany: o dokooptowanie do ustawy pewnych zapisów, które będą stanowiły zabezpieczenie socjalne dla osób takich jak ja, właśnie dla takich skorumpowanych despotów, itd., itd. Czym to uzasadniam?

Szanowni państwo, od dwudziestu czterech, od dwudziestu, od szesnastu lat pełnimy służbę na rzecz tego państwa. Szczególnie w małych gminach nie mamy żadnych szans, wypadamy z zawodu. Jesteśmy ekonomistami, nauczycielami, lekarzami, itd., itd. Jesteśmy lokalnymi zawodowymi politykami. W momencie odwołania nas przez referendum czy przegrania wyborów nie mamy żadnych szans na powrót do zawodu. W Warszawie – tak, w Poznaniu – tak, ale na pewno nie w Gołdapi. Dlatego też sugerujemy dopisać do ustawy (już kończę) pewne zapisy, które będą nam gwarantowały taki okres, który pozwoli nam na powrót do zawodu. Może to być w dwóch formach. Albo jakaś przejściowa emerytura w przypadku takich starszych ludzi jak ja, oczywiście – płacona nie z budżetu państwa a z samorządów. Albo też odprawa – tyle odpraw, ile kadencji.

Uzasadnię to – jeżeli kończę kadencję po czterech latach należy mi się trzymiesięczna odprawa. Gmina nie wypłaca mi odprawy, ponieważ wygrałem następne wybory. Gmina oszczędza. A więc jest z czego płacić. Nie upieramy się, że ma być trzymiesięczna odprawa za każdą kadencję. Proponujemy otworzyć dyskusję na ten temat.

Reasumując, szanowni państwo, samorządy zrobiły ogromnie dużo dla Polski. Doceńcie to. Tak samo jak NGOs-y wykonują ogromną pracę dla Polski. Projekcja ustawy jest balansowaniem pomiędzy waszymi a naszymi interesami. Na końcu leży interes obywateli. Jest to kompromis, który, że się tak wyrażę, zasypuje rowy i wyznacza linię demarkacyjną.

Popieramy ustawę z pewnymi poprawkami. Jest tylko prośba, żebyście nie traktowali nas jak swoich przeciwników a jak partnerów w działalności na rzecz polskiego społeczeństwa.

Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Proszę teraz o zabranie głosu pana Czesława Tomalika ze Związku Gmin Śląska Opolskiego, następnie – pan prezydent Andrzej Kosztowniak.

Kolejnym mówcą będzie pan Filip Pazderski z Fundacji Instytut Spraw Publicznych.

Zastępca przewodniczącego Związku Gmin i Powiatów Regionu Łódzkiego Jacek Walczak:

Mam prośbę, czy mogę wypowiedzieć się zamiast pana Tomalika? Jestem zapisany później.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Proszę bardzo.

Zastępca przewodniczącego Związku Gmin i Powiatów Regionu Łódzkiego Jacek Walczak:

Moje nazwisko Jacek Walczak. Jestem prezydentem miasta Sieradza, pięćdziesięciotysięcznego miasta. Oprócz tego reprezentuję Związek Gmin i Powiatów Regionu Łódzkiego oraz organizację, która ostatnio się zawiązała a która nazywa się Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych.

Będę starał się mówić krótko w kilku punktach. Szanowni państwo, nie miałem zamiaru zabierać głosu, ale chciałbym zabrać głos dla równowagi na tej sali.

Bardzo się cieszę, że mój szanowny kolega przed chwilą tak dobrze to zaprezentował.

Chciałbym wypowiedzieć się dla równowagi, ponieważ słyszałem i widziałem, jak zachowywali się ci, którzy chcieliby jak najszybciej odwoływać swoich wójtów, burmistrzów a jest to normalna, ciężka praca. Zachęcam państwa do tego, żebyście startowali w wyborach i, daj Boże, wygrywali a później zajmowali się twórczym rozwojem gmin.

A teraz uwagi. Najpierw podziękowanie – ta wersja jest dużo, dużo lepsza niż pierwsza i druga. Wyrażam pełen szacunek, ponieważ ustawa bardzo, bardzo się rozwinęła. Wiem, że jest długa, ale musi być długa. Czasy, kiedy były krótkie ustawy, kiedy takie mogły być wprowadzane w życie, już minęły. W tej chwili musimy mieć wszystko uszczegóławiane.

Bardzo za to dziękuję.

Jednocześnie chciałbym powiedzieć, że szkoda, iż przy odwoływaniu prezydentów i wójtów nie ma automatyzmu odwoływania rad gmin. Dlaczego szkoda? Dlatego, że według społeczeństwa za wszystko odpowiada wójt, burmistrz, prezydent, natomiast wszystkie lub prawie wszystkie decyzje podejmuje rada gminy. Oczywiście, prezydent, wójt przedstawia uchwały, ale uchwały podejmuje rada gminy. Liczą one piętnaście i więcej osób. Nie jest tak, że decyduje jedna osoba. Prezydent, wójt, burmistrz musi mieć większość w radzie, tak więc musi skłonić, namówić do głosowania na każdą z uchwał odpowiednią liczbę osób. Nie jest to zatem jednoosobowe podejmowanie decyzji. Automatyzm byłby więc bardziej sprawiedliwy, dlatego że odpowiada prezydent, wójt a rada gminy już nie, a często to radni chcą odwołać prezydenta bądź wójta.

Druga sprawa. Chciałbym się zapytać – a, w zasadzie, zgłosić wątpliwość – kto będzie windykował w sprawie samoopodatkowania? Przyjmijmy, że mieszkańcy będą chcieli się samoopodatkować, nawet tak zdecydują w referendum. Później okaże się, że dziesięć procent mieszkańców będzie chciało wpłacać a dziewięćdziesiąt – nie. Kto wtedy będzie windykował? Wójt. Realizując postanowienie mieszkańców, znowu to wójt będzie się narażał na to, że będzie działał wbrew interesowi części mieszkańców. Jest to taka wątpliwość.

Druga wątpliwość jest taka: co będzie z konsultacjami w sprawie budżetu? Konsultacje w sprawie budżetu w tej chwili odbywają się z radnymi. Okres, w którym powstaje projekt budżetu, jest bardzo krótki. Do dnia 30 września mamy pewne propozycje, do dnia 25 października mamy informacje z budżetu państwa, do dnia 15 listopada przedstawiamy projekt budżetu, a więc – w zasadzie – w ciągu dwudziestu dni powinniśmy przekonsultować to społecznie. Od dnia 15 listopada wypowiadają się już radni w swoich komisjach. Jest to trudne technicznie. Myślę, że jeżeli chodzi o konsultacje, raczej trzeba je robić wyprzedzająco, przynajmniej jeżeli chodzi o konsultacje w sprawie budżetu, dlatego że wydaje mi się, że akurat tutaj mieszkańcy powinni odgrywać największą rolę. Patrzę tutaj na przedstawiciela – nie wiem, czy jest pan prezesem? – Fundacji Pracownia Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA. Chciałbym publicznie pochwalić i przekazać słowa uznania, że pomimo tego, iż druga strona...

Zgadzam się. Partner, który rozumie racje samorządowców.

Ograniczenie kadencyjności. Mam nadzieję, że na sali są jeszcze posłowie. Jeżeli byłoby coś takiego jak ograniczenie kadencyjności w radach, w samorządach, prosiłbym o ograniczenie kadencyjności wszędzie, również wśród posłów i wśród innych organizacji. Z tego, co pamiętam, czegoś takiego nie ma. To dopiero jest odbieranie demokratycznego prawa. W końcu, jeżeli ktoś nie chce czegoś mieć to po prostu tego nie wybiera. Nie chodzi o referendum, tylko o zwykłe wybory. Szanujmy demokrację, proszę państwa. Startujmy w wyborach, wygrywajmy wybory i rządźmy. Rządzenie wcale nie jest takie przyjemne. Z mojej strony powiem z uśmiechem, że jest bardzo satysfakcjonujące, ponieważ zmienia się swoje środowisko.

Bardzo dziękuję za wysłuchanie.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Proszę o zabranie głosu pana Andrzeja Kosztowniaka, następnie głos za bierze pan Filip Pazderski.

Kolejnym mówcą będzie pan Piotr Guział.

Sekretarz Związku Miast Polskich Andrzej Kosztowniak:

Dziękuję serdecznie za udzielenie głosu.

Szanowni państwo, dzisiaj występuję w dwóch rolach. Z jednej strony w roli samorządowca – prezydenta miasta Radomia a z drugiej strony – człowieka, który od najmłodszych lat funkcjonował we wszelkiego rodzaju organizacjach społecznych, tak naprawdę na nich wyrósł, wyrósł na wolontariacie, do samorządu wchodził jako człowiek, który czuł potrzebę angażowania się, bardzo mocnego angażowania się w życie swojej społeczności. Myślę, że dzisiaj wielokrotnie będę państwa do tego zachęcał.

Przechodząc do meritum – szanowni państwo, dzisiejsze wysłuchanie czemuś ma służyć. Tworząc jakiekolwiek prawo, jakąkolwiek regułę, zawsze powinniśmy zastanawiać się nad celem. Dzisiaj dyskutujemy przede wszystkim o progach referendalnych. Zastanawiam się. Jest to otwarte pytanie, które rzucam do całej Sali: czy dzisiaj nie zastanawiamy się raczej nad tym, jak skutecznie doprowadzić do odwołania władzy samorządowej? Czy dzisiaj to nie staje się celem? Słuchając państwa przez ten czas odnoszę takie wrażenie. Czy naszym celem nie powinno być poprawienie jakości jej funkcjonowania? Odnoszę wrażenie, że dzisiaj celem jest możliwość szybkiego, skutecznego odwołania kogoś po to, żeby dokonać zmiany a nie w żaden sposób naprawić sytuację, jeżeli gdzieś takowa występuje w kategoriach patologicznych czy też niepotrzebnych. Myślę, że nie można tego generalizować, ponieważ jest to najzwyczajniej w świecie nieuczciwe.

Progi referendalne w zakresie referendów tematycznych – Szanowni Państwo, trudno sobie wyobrazić referenda tematyczne, które bez względu na próg, miałyby kogokolwiek wiązać. Uczciwie nie wyobrażam sobie takiej sytuacji, gdyż nie wyobrażam sobie, że do referendum przychodzi pięć, siedem osób i decyduje o losie samorządu, który składa się z kilku, kilkunastu, kilkudziesięciu albo kilkuset tysięcy osób. Sytuacja byłaby troszkę kuriozalna. Wydaje mi się, że wręcz niemożliwa. Proszę o zastanowienie się nad tym.

Kwestia referendów w zakresie odwołania poszczególnych władz samorządowych, wójta, burmistrza, prezydenta. Na tej sali, ale również poza tą salą cały czas słyszymy, że osoba, która sprawuje władzę samorządową przez kilka kadencji, jak też jej środowisko może być korumpowane. Szanowni państwo, tak samo może być korumpowane jak i nie musi być korumpowane. Tutaj nie ma znaku równości pomiędzy tym, że ktoś funkcjonuje w samorządzie dłużej jak dwie, trzy kadencje i będzie skutecznie odwołany z takiego czy innego powodu, jedno z drugim nie ma tutaj żadnego związku. Jeżeli ktoś będzie zainteresowany korumpowaniem, czy też ktoś będzie skorumpowany, to szanowni państwo, od tego są konkretne organizacje, w Polsce są od tego konkretne urzędy i służby. Myślę, że nie powinniśmy w żaden sposób formułować tak ogólnych stwierdzeń, ponieważ takie stwierdzenia można sformułować w stosunku do każdego z nas tutaj siedzącego, każdej z organizacji w momencie, kiedy tak będziemy postrzegać rzeczywistość. Każdy z nas może ulegać takim czy innym wpływom. Nie przypisujmy ich do jednej czy drugiej grupy zawodowej czy społecznej.

Ograniczenie kadencyjności – Szanowni Państwo, nie wyobrażam sobie też takiej sytuacji, że ktoś, kto w danej firmie jest dobrym menadżerem, miałby przestać być prezesem, członkiem zarządu dlatego, że dwukrotnie np. zostało mu udzielone skwitowanie przez radę nadzorczą. W tym momencie właściciel dziękuje mu za współpracę, ponieważ jego czas dobiegł. Odnoszę wrażenie, że to jakość powinna decydować o tym, czy ktoś dłużej czy krócej sprawuje taką czy inną funkcję.

Kwestia konsultacji – konsultacje, jak mówi sam termin, są formą doradztwa. Mówi się o tym, że konsultacje mają być czymś wiążącym. Szanowni państwo, trzeba jednak rozstrzygnąć i rozróżnić dwie rzeczy. Konsultacje jest to forma wsparcia, pomocy, bardzo często intelektualnej, człowieka bądź grupy osób, które mają podejmować decyzje, ale jednak jest to forma doradztwa. Podjęcie decyzji wiąże się wprost z odpowiedzialnością. W żadnej strukturze, nie tylko władzy samorządowej, ale jakiejkolwiek innej, również stowarzyszeniowej, np. jako prezes stowarzyszenia nie wyobrażam sobie sytuacji, żebym podejmując decyzję, przepraszam, żeby ktoś inny podejmował za mnie decyzje a ja żebym brał za nią odpowiedzialność. Jednak podejmowanie decyzji wiąże się z odpowiedzialnością i odwrotnie. Tutaj proponujemy, niektóre osoby proponują, wprowadzenie sytuacji,

w której konsultacje *de facto* stałyby się czymś wiążącym. Konsultacje to cały czas wsparcie i pomoc w podjęciu decyzji. Decyzja jest czymś innym niż konsultacje.

Na sam koniec, proszę państwa, stwierdzenia dotyczące klientelizmu, przestępczości korupcji – powiem jeszcze raz, że mogą być przypisane do każdego. Nie wiem, czy z racji wieku, ponieważ jestem stosunkowo młodym człowiekiem, ale odnoszę wrażenie, że przez dużą część mojego życia w Polsce robimy wszystko, żeby się wzajemnie deprecjonować. Wydaje mi się, że tego typu stwierdzenia doprowadzają dokładnie do utwierdzenia mnie w moim przekonaniu.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Proszę teraz o zabranie głosu pana Filipa Pazderskiego z Fundacji Instytut Spraw Publicznych, następnie głos zabierze pan Piotr Guział.

Potem proszę o przygotowanie się pana Roberta Fiałka.

P. o. kierownika Programu Demokracji i Społeczeństwa Obywatelskiego w Fundacji Instytut Spraw Publicznych Filip Pazderski:

Szanowni państwo, dzień dobry.

Kilka komentarzy natury ogólnej do ustawy. Jestem przedstawicielem instytucji analitycznej, która prawie od dwudziestu lat zajmuje się badaniem społeczeństwa obywatelskiego. Patrząc z tej perspektywy chciałbym pozytywnie wypowiedzieć się o projekcie, który wyszedł ze strony Kancelarii Prezydenta RP, który w naszej opinii idzie w kierunku wzmocnienia mechanizmów, które obywatelom będą umożliwiały większe angażowanie się, większą aktywność na poziomie lokalnym. Powiem to, o czym wszyscy wiemy, że z aktywnością lokalną – takie stwierdzenia zresztą już padały – nie jest u nas najlepiej. Polacy nie są szczególnie aktywnym narodem, szczególnie jeżeli chodzi o sprawy związane z dobrem publicznym, z dobrem wspólnym. Zupełnie co innego, jeżeli chodzi o dbanie o sprawy własnych rodzin.

Dlatego wydaje mi się, że w projekcie bardzo cenne są kwestie związane ze wzmocnieniem lokalnej inicjatywy uchwałodawczej oraz referendów merytorycznych. Jest to cenne podejście. W ustawie widzę taki cel, w którym chodzi o wzmocnienie współpracy właśnie pomiędzy obywatelami a samorządem lokalnym. Wydaje mi się, że – z drugiej strony – bardzo wartościowe jest też uwzględnienie tego, że po to, żeby współpraca była możliwa i efektywna, obie strony muszą być równie silne. W tym względzie warto zwrócić też uwagę na uzasadnienie pana prezydenta, dlaczego próg przy referendach odwoławczych jest taki a nie inny. Otóż chodzi o to (zresztą jest to oparte na obserwacjach funkcjonowania referendów i demokracji bezpośredniej w Szwajcarii), żeby samorząd był otwarty na dialog ze swoimi mieszkańcami, obywatelami, pozwalał im na więcej działań, ale sam też musi czuć się pewny. Jak rozumiem, większe osłabienie samego samorządu nie będzie sprzyjało otwarciu się samorządu na dialog z obywatelami.

Powiem jeszcze jedną rzecz – wydaje mi się, że warto o tym pamiętać, że same regulacje prawne nie wystarczą, ponieważ już teraz funkcjonuje wiele regulacji. Mamy np. obowiązek ustalania w samorządach chociażby programów rozwiązywania problemów społecznych w drodze konsultacji również z miejscowymi organizacjami pozarządowymi. Jest bardzo dużo samorządów, które to robią, ale zdarzają się też takie, które tego nie robią, pomimo tego że występuje obowiązek prawny. A więc przy okazji warto również pamiętać o innych narzędziach wspierania dialogu i, jak to już zostało powiedziane, budowania współrządzenia w naszym wspólnym interesie.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję.

Pan Piotr Guział, następnie pan Robert Fiałek.

Następnie pan Jarosław Flis.

Pan Piotr Guział:

Szanowni państwo, chciałbym skoncentrować się przede wszystkim na projekcie zmiany ustawy o referendum lokalnym w kontekście odwoływania władz samorządowych, dlatego że po doświadczeniach warszawskich w tym temacie czuję się najsilniejszy.

Nie mogę zgodzić się z argumentacją, że instrument referendum lokalnego do tej pory był nadużywany, był swoistą – jak się kolokwialnie mówiło w mediach, ale jak też mówili politycy – hucpą polityczną obliczoną tylko i wyłącznie na to, żeby usunąć zacnego prezydenta i zastąpić go jakimś uzurpatorem. Same dane statystyczne zaprezentowane przez Kancelarię Prezydenta RP wskazują, że jest to instrument zupełnie nienadużywany, bowiem w tej kadencji dotknął zaledwie 3,5% samorządów w Polsce a zaledwie w 0,5% referendum było skuteczne. A zatem nie można mówić o tym, że jest to nadużywane. Wręcz przeciwnie, warto się zastanowić, czy przypadkiem nie należy zwiększyć możliwości oddziaływania owego narzędzia.

Mam dwie propozycje. Na bazie referendum warszawskiego – pierwsze, co rzuciło się w oczy wszystkim obserwatorom, to to, że bardzo często padał argument: „Nie ma sensu odwoływać prezydenta, z którym, co prawda, nie zgadzam się i uważam, że można by było zastąpić go innym, ale nie ma tego innego”. A więc zamienił stryjek siekierkę na co…? Na nic. Nie wiadomo. Pustka. Jako Warszawska Wspólnota Samorządowa czyli koalicja lokalnych ugrupowań samorządowych proponujemy rozwiązanie konstruktywnego referendum. Jeżeli obywatele chcą zmienić prezydenta, muszą wskazać jego następcę. Jest to od lat przećwiczone w Sejmie. Jest to skuteczny hamulec przed tym, żeby referendum było przypadkowe, dlatego że musi być konkretna osoba, która się zgodzi, która ma jakiś szacunek społeczny i sama będzie miała poczucie, że – mówiąc krótko – po prostu się nie wygłupi.

Nie podwyższanie progu a właśnie wskazanie osoby, która będzie walczyła o funkcję prezydenta w tym rozumieniu, że referendum od razu będzie oznacza zmianę osoby wójta, burmistrza, prezydenta. Tym samym zaoszczędzamy koszty organizowania kolejnych wyborów w przypadku skutecznego referendum.

Druga kwestia, która – wydaje się, że też przyświeca wszystkim zgromadzonym – budujemy społeczeństwo obywatelskie, chcemy zwiększyć partycypację obywateli, mieszkańców w procesie podejmowania decyzji. No, to wprowadźmy coś banalnego czyli absolutorium mieszkańców dla prezydenta. Wówczas w połowie kadencji, dokładnie w połowie kadencji, obligatoryjnie, wszędzie w Polsce obywatele idą do urn i oceniają swojego wójta, burmistrza, prezydenta. Wtedy rzeczywiście niech próg będzie wysoki, niech będzie prezydencki. Niech to nie będzie narzędzie, które ma służyć negacji, tylko niech służy ocenie. Tutaj próg musi być poważny. Jednocześnie każdy wójt, burmistrz, prezydent od pierwszego dnia objęcia funkcji będzie wiedział o tym, że za dwa lata ma sprawdzian – nie za cztery lata, kiedy jakoś to będzie, zapomną, jakoś wytłumaczymy się z tego, że nie zrobiliśmy czegoś w pierwszym czy drugim roku. Ma dwa lata. Nikt z poważnych samorządowców nie pozwoli sobie na to, żeby w połowie kadencji namawiać do niepójścia po to, żeby wynik poszedł w świat, że dziewięćdziesiąt kilka procent jest przeciwko obecnemu wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi. Konstruktywne wotum nieufności dla tych, którzy chcą zrobić referendum ekstraordynaryjnie oraz obligatoryjne referendum w połowie kadencji jako absolutorium mieszkańców dla władzy.

Przy tej okazji zgadzam się z przedmówcami, że próg nie powinien być związany z frekwencją z poprzednich wyborów. Jeżeli w ogóle z czymś, to powinien być związany z liczbą głosów oddanych za kandydatem. Niby dlaczego z frekwencją, jeżeli na frekwencję składają się głosy za oraz przeciw? Jest to bez sensu.

Przy tej okazji chciałbym zwrócić uwagę na jeszcze jedną rzecz, która wydaje się, że jest niezbędna do zmiany. Otóż chodzi o inne skonstruowanie funkcji radnego, w szczególności w dużych aglomeracjach. Obecnie radni miasta stołecznego Warszawy (ale myślę, że też Poznania, Wrocławia, Krakowa i wielu innych dużych miast) tak naprawdę są radnymi bezradnymi, bowiem podczas obrad sesji muszą ocenić kilkadziesiąt punktów porządku obrad a każdy z nich często ma wiele załączników, jest rozbudowany. Nie są w stanie merytorycznie tego ocenić. Jest to nierealne. Pełnią swoją funkcję z doskoku. Trzeba albo uzawodowić ową grupę podobnie jak parlamentarzy-

stów (niech będą to radni zawodowi, którzy profesjonalnie na co dzień się tym zajmują i mają za to odpowiednią płacę), albo niech będą to radni społeczni, ale obudowani czymś takim, co funkcjonuje np. w Stanach Zjednoczonych, na który to przykład często się powołujemy mówiąc, że tam jest mało radnych. Ale mają oni swoje biura, asystentów, prawników, mecenasów, radców prawnych, ekspertów, doradców.

Niech więc będzie tak, jak już dzieje się w Polsce w parlamencie, że radni dużych aglomeracji (a może i wszystkich gmin w Polsce, a może i wszystkich samorządów) oprócz swojego uposażenia, swojej diety mają środki na sztab ekspercki, szkolenia czy na biuro. Duży klub tworzyłby sobie jedno biuro z zatrudnionym na stałe własnym prawnikiem.

Dzisiaj sytuacja jest paradoksalna, na przykład radny opozycji musi korzystać z prawnika zatrudnionego w urzędzie miasta, który – z definicji, z racji zatrudnienia – jest prawnikiem prezydenta, przeciwko któremu ów radny występuje, gdyż uważa, że coś dzieje się w nieprawidłowy sposób. Jest to sytuacja schizofreniczna i chora. Należy to przemodelować. Model poselski wydaje się być do przeniesienia na poziom samorządu lokalnego, oczywiście w mniejszej skali.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję.

Proszę o zabranie głosu pana Roberta Fiałka, następnie pan Jarosław Flis.

Kolejnym mówcą będzie pan Piotr Ciompa z Instytutu Spraw Obywatelskich.

Pan Robert Fiałek:

Dzień dobry. Nazywam się Robert Fiałek. Reprezentuję siebie, ale też należę do stowarzyszenia Demokracja Bezpośrednia.

Chciałbym zwrócić uwagę, że – analizując ustawę – warto poczynić bardzo istotne rozróżnienie: na demokrację przedstawicielską i demokrację bezpośrednią. Demokracja przedstawicielska to ten rodzaj demokracji, której w Polsce używamy od dwudziestu kilku lat. Wydaje się, że działa ona słabo. Nie wszyscy są zadowoleni z jej efektów. Mamy podstawy do twierdzenia, że demokracja bezpośrednia działa lepiej, chociażby dlatego że sami podatnicy decydują o swoich pieniądzach. Prowadzi to do lepszego wykorzystania owych pieniędzy.

Nasze stowarzyszenie, jak też ja, najbardziej jesteśmy zainteresowani referendami tematycznymi, ale dyskusja kręci się bardziej wokół odwoławczych a więc jedno zdanie na ten temat. Warto zwrócić uwagę, że odwołanie przedstawiciela jest elementem demokracji przedstawicielskiej. Używa tych samych narzędzi, co wybory i przynosi te same efekty. Powołanie i odwołanie przedstawiciela jest jakby wyborem koloru kostki do gry, która potem decyduje o naszym wyborze.

Owszem, możemy sobie wybrać kolor, ale ile oczek wypadnie na kostce, już nie zależy od nas. Jest to czysty przypadek, wybór zupełnie losowy. Oddajemy decyzje przedstawicielom i to oni decydują. A więc nie przywiązywałbym tutaj szczególnie dużej wagi do odwołań, ponieważ – prawdę mówiąc – one i tak nie działają, to znaczy, nie przynoszą obywatelom konkretów, nie można wyciągnąć z tego konkretnych korzyści, nie można w ten sposób podjąć decyzji.

Jeżeli natomiast chodzi o referenda tematyczne – są one mocno niedoceniane. Wiemy, że jeżeli ktoś decyduje o cudzych pieniądzach to pieniądze te są rozdysponowane w sposób mało wydajny. Chciałbym zachęcić przedstawicieli samorządów do spojrzenia na tę sytuację trochę od strony obywateli. Przecież referenda tematyczne kiedyś w przyszłości chcielibyśmy także mieć na szczeblu centralnym. Proszę samorządowców, żeby wyobrazili sobie, że to oni – jako zwykli obywatele – muszą się ubiegać o jakąś konkretną decyzję na szczeblu centralnym. W takiej sytuacji jesteśmy teraz my, na szczeblu gminy. Chcielibyśmy mieć możliwość podejmowania decyzji.

Poprawka wprowadzona w ostatniej chwili, tzw. bezpiecznik finansowy, jest słabym rozwiązaniem, jest błędem, który został już popełniony w Kalifornii. Jest to błąd dlatego, że narusza podstawową zasadę mówiącą o tym, że jedna osoba ma jeden głos. Jeżeli istnieje jakikolwiek próg frekwencji, np. wynoszący 20% to dwadzieścia procent obywateli nie ma ani jednego głosu. Każdy próg frekwencji odbiera obywatelom możliwość decydo-

wania, odbiera jeden głos. Jeżeli samoopodatkowanie będzie utrudnione to samoopodatkowania będzie mniej. Taki problem istnieje też w Kalifornii. Wprowadzono tam dokładnie taki brak równowagi. Po to, żeby podnieść podatki, w Kalifornii wymagane jest trzy czwarte głosów za a po to, żeby obniżyć – wystarczy zwykła większość. Spowodowało to, że zwykli obywatele nie mogą się opodatkować a zadłużenie tego stanu rośnie. Jest to efekt wprowadzenia takich zasad. Nie należy się spodziewać, że utrudnienie w samoopodatkowaniu przyniesie coś innego. Po prostu przyniesie to, że ludzie sami nie będą mogli wydać swoich pieniędzy na to, czego potrzebują. Tak będzie, nie będą mogli.

W ślad za tym idzie bardzo ważna konsekwencja: obywatele nie będą mogli budować swojej gminy, a więc nie będą czuli się za nią odpowiedzialni.

Już kończę…

Być może – będąc przedstawicielem na poziomie samorządu – wydaje się, że jest to komfortowa sytuacja, ale – proszę pamiętać, że teraz podejmujemy decyzje o tym, czy nasi sąsiedzi, nasza rodzina będzie miała wpływ na swoje otoczenie czy też będzie tylko rządzona przez kolejnych przedstawicieli.

Proszę samorządowców o wczucie się w rolę obywateli, wycofanie bezpiecznika finansowego i umożliwienie wprowadzenia referendów tematycznych bez progów.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję.

Pan Jarosław Flis.

Adiunkt w Instytucie Dziennikarstwa i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego dr Jarosław Flis:

Panie przewodniczący, szanowni państwo!

Chciałbym dołączyć do tych głosów, które wcześniej wskazywały na wadliwą konstrukcję jednego z przepisów regulacji dotychczasowych, jak też proponowanych. Sytuacja, w której ważność referendum jest uzależniona od ogólnej frekwencji, prowadzi do tego – co wskazał już tutaj pan Skubiszewski – do negatywnej siły głosu, to znaczy do tego, że obywatel swoim głosem może uzyskać efekt dokładnie odwrotny od tego, który chciał uzyskać. Taki przypadek zdarzył się w ubiegłym roku w Bytomiu, kiedy to odwołano radę miasta głosami tych, którzy chcieli, żeby została. Głosy tych, którzy chcieli ją odwołać, były niewystarczające do przekroczenia wymaganego progu. Natomiast kilka procent naiwnych, którzy poszli i zagłosowali za tym, żeby rada została, doprowadziło do przekroczenia progu wymaganego do odwołania, w wyniku czego rada została odwołana.

Ten paradoks, ten głęboki błąd systemowy ma wiele konsekwencji, które po części też były tutaj wymieniane. Pozwolę sobie je zebrać. Pierwsza rzecz jest taka, że absencja wyborcza ma wpływ na wynik, co oznacza, że nie jest tak, iż nieobecni nie mają głosu – nieobecni mają bardzo ważny głos, głos przeciw. Oznacza to, że politycy, którzy bronią się przez odwołaniem, mając tego świadomość, są podatni na bardzo niszczącą dla demokracji logikę, to znaczy na logikę wyjaśniania swoim zwolennikom mechanizmu, w którym najlepszą metodą na poparcie jest niepójście do głosowania. Jest to rzeczywiste wyzwanie dla demokracji, przez wiele osób postrzegane jako łamanie demokratycznych standardów. Wyjaśnianie: „Popierasz, nie głosuj" jest podstawową i nieodmiennie skuteczną metodą obrony swojego stanowiska, jeżeli spojrzeć na zestawienie, które państwo tutaj dostali. Tak się to odbywa. Jest to wynik tylko i wyłącznie jednego błędnego zapisu, który jest bardzo łatwo wyprostować. Wystarczy zamienić wymóg trzech piątych frekwencji na to, że głosów za odwołaniem powinno paść nie mniej niż trzy piąte głosów oddanych w poprzednich głosowaniach. Tutaj można dyskutować o szczegółach.

Zwracam też tutaj uwagę na ten mechanizm, który pan przedstawił w formie anegdotycznej, ale jest to poważny problem systemowy. Sam akt głosowania w Polsce jest aktem jawnym. Jeżeli decyzja: „Głosuję lub nie głosuję" jest decyzją o poważnych konsekwencjach politycznych to otwiera to możliwości nacisku, w szczególności w sytuacji, w której organy wyborcze są kontrolowane przez pracodawcę części wyborców. To, czy ktoś przyszedł i zagłosował czy nie poszedł i nie zagłosował, może być odbierane jako

deklaracja polityczna. Znowu jest to likwidowane jednym posunięciem, zmianą dokładnie jednego, nawet nie całego, ale jednej połówki zdania. Nic się nie zmienia, jeżeli chodzi o układ polityczny, o interesy, poza tym, że w Bytomiu zostałaby rada miasta. W pozostałych przypadkach nie zmieniałoby to aż tak wiele poza logiką prowadzenia kampanii referendalnej.

Tutaj jest jeszcze dużo drobniejszych szczegółów, ale wydaje się, że te są najważniejsze. Prawo nie powinno być skonstruowane w ten sposób, żeby wyborca – chcąc uzyskać efekt „a" – poprzez wrzucenie swojej kartki uzyskał efekt nie–„a", zwłaszcza jeżeli można zmienić to w bardzo prosty sposób.

Dziękuję pięknie.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Proszę teraz o zabranie głosu pana Piotra Ciompę.

Członek rady programowej Instytutu Spraw Obywatelskich Piotr Ciompa:

Panie przewodniczący, zanim będzie mierzony mój czas, chciałbym wypowiedzieć się w sprawie formalnej.

Chciałbym zwrócić uwagę na zachwianą równowagę w wysłuchaniu publicznym poprzez naruszenie art. 70g ust. 2 regulaminu Sejmu w sprawie wysłuchań. Dopuszcza pan, że Związek Miast Polskich występuje tutaj poprzez wiele osób, gdy tymczasem regulamin stanowi wyraźnie, że jeden podmiot, jedna osoba ma jeden głos. Gdyby panowie ze Związku Miast Polskich podzielili się swoimi pięcioma minutami, to mieliby po minucie, ponieważ do tej pory było ich pięciu. Ponieważ mnie ograniczono czas wystąpienia, jak też innym naszym przedstawicielom po tej stronie stołu to można powiedzieć, że w ten sposób nasz czas został ukradziony na rzecz samorządowców.

Na dodatek chciałbym dodać jeszcze jedną rzecz. Jak przeczytałem na stronach internetowych, samorządowcom została przydzielona osobna ścieżka konsultacji. Intencją ustawodawcy było to, żeby w wysłuchaniu publicznym dopuścić do głosu tych, którzy nie mają możliwości wyartykułowania go w inny sposób. Samorządowcy mają, daliście im to państwo. Właściwie w ten sposób przez dopuszczenie samorządowców do wypowiedzi – gdyby mnie nie ograniczano czasu, nie miałbym nic przeciwko temu, ponieważ nie jestem zazdrosny, ale mnie, nam go ograniczono – Związek Miast Polskich jest tutaj po prostu nadreprezentowany z naruszeniem regulaminu Sejmu. To tylko tyle. Chciałem zwrócić na to uwagę.

Proszę, żeby było to uwzględnione w protokole.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję za tę uwagę, ale chciałbym odnieść się do niej.

W żadnym momencie ani pan, ani strona, o której pan wspomniał, nie była ograniczana co do ilości. Są stowarzyszenia jak np. Ruch Społeczny Demokracja Bezpośrednia, w ramach którego wypowiadali się zarówno pan Hernik, jak i pan Lewandowski, pomimo że we dwóch reprezentowali jedno stowarzyszenie.

Tak, że jeżeli chodzi o pana osobę – przecież jeszcze nie zabrał pan głosu a już pan domniemuje, że będzie pan miał ograniczony czas.

A zatem udzielam panu głosu, bardzo proszę o wypowiedź.

Członek rady programowej Instytutu Spraw Obywatelskich Piotr Ciompa:

Dobrze, dziękuję.

Przeczytałem regulamin Sejmu. Wtedy przyszlibyśmy tutaj być może w pięćdziesięciu a przynajmniej – w pięciu (jak Związek Miast Polskich), ale prostolinijnie przeczytałem regulamin Sejmu. Niemniej dziękuję.

W tej chwili zaczynam już formalnie wystąpienie.

Zacznę nie po kolei według hierarchii. Wnosimy o to, żeby w ustawie zobowiązać do tego, żeby jednostki samorządu terytorialnego zapisały w swoich statutach zasady przeprowadzania referendów w jednostkach pomocniczych, dzielnicach, radach osiedli. Niech gmina sama sobie decyduje, ale żeby narzucić taki obowiązek.

Po drugie, nie przebiło się to dosyć wyraźnie, więc chciałbym to podkreślić (jedna osoba trochę w cieniu to zgłaszała), otóż wnosimy o bardzo istotne zmniejszenie progu podpisów wymaganych do przeprowadzenia referendum tematycznego, zależnie od wielkości jednostki samorządu terytorialnego. W ogromnych jednostkach proponujemy 2%, 4%, 6% (jest to do dyskusji), w obecnej ustawie dla województw jest próg 5%. Mechanizm ten już jest w ustawie, trzeba go tylko udoskonalić. Co innego jest uzbierać 10% w Warszawie, a co innego 10% w Bałtowie. Przykład Bałtowa przywołałem tutaj nie przypadkowo, dlatego że – według mojej wiedzy – jest to jedyna gmina w Polsce, gdzie w referendum osiągnięto pułap frekwencji, o który wnosi pan prezydent w zakresie skuteczności referendum odwoławczego. Przez wszystkie lata obowiązywania referendów tylko raz udało się go osiągnąć, co – innymi słowy – oznacza, że wniosek pana prezydenta praktycznie (gdyż nie z litery, ale z ducha) uchyla art. 169 ust. 3 i art. 170 Konstytucji RP, o czym mówił już też pan Skubiszewski. Jest to praktyczne uchylenie przez strażnika Konstytucji RP jednego z jej artykułów, tym bardziej, proszę państwa, że w 2002 roku organy stanowiące straciły możliwość odwoływania (być może słusznie, tutaj się nie wypowiadam) prezydentów, wójtów, burmistrzów. Tak więc jedynym sposobem wyegzekwowania przepisu konstytucyjnego jest właśnie referendum odwoławcze. W tej chwili paraliżuje się ową możliwość.

Samorządowców, zwłaszcza pana burmistrza Gołdapi, którego bardzo szanuję za osiągnięcia (na pewno społeczność lokalna go docenia), chciałbym zapytać, czy wypowiadał się także w kontekście przypadku prezydenta Olsztyna? Gdyby stosować frekwencję, próg, który dzisiaj postuluje pan prezydent – gwałciciel byłby dalej, referendum byłoby nieskuteczne, ponieważ nie zostało to osiągnięte. Osoba, która molestowała swoje podwładne (był także przypadek gwałtu) byłaby prezydentem, referendum nie byłoby skuteczne. Jest to kolejny przykład.

Odnośnie do tajności, chciałbym powiedzieć, że jest wiele braków. Nie wiem, czy państwo wiedzą, że w polskich przepisach nie ma tajności referendum. Nigdzie! Ani w obydwu ustawach referendalnych, ani w Kodeksie wyborczym, ani w Konstytucji RP. Są poszczególne wybory: na Prezydenta RP, do Sejmu, do samorządów. Zapisane jest, że wybory są takie owakie, w tym tajne. O referendach nie ma nigdzie, także w Kodeksie wyborczym.

Prosiłbym o poprawienie owego mankamentu.

Nie jest to po prostu czepianie się litery, dlatego że chciałbym państwa poinformować, że w warszawskim referendum, w pięciu obwodach sto procent osób zagłosowało przeciwko Hannie Gronkiewicz-Waltz. Ponieważ lista głosujących nie jest tajna (to znaczy tych, którzy oddają głos), lista wyborców nie jest tajna, w pięciu obwodach nr 109, 134, 141, 148 i chyba 149 (już tego nie pamiętam) tajemnica *de facto* została uchylona. Poprzez co? Poprzez wezwania do absencji. Zwolennicy Hanny Gronkiewicz-Waltz nie poszli, co jakby zdemaskowało ich przeciwników. W obwodach tych po prostu wiemy, jakie poglądy polityczne mają obywatele.

Tak szybko, ponieważ jest mało czasu. Do protokołu złożę tekst pisany z dużo większą liczbą punktów. Tylko o tym uprzedzam.

Na koniec chciałbym jeszcze odnieść się do kwestii prowadzenia spółek przez gminy. Uważam, że taka liberalizacja, jaką proponuje pan prezydent, jest daleko przedwczesna, zwłaszcza uwzględniając fakt, że – wraz z poszerzeniem kompetencji, wraz z daniem im nowej władzy – nie proponuje możliwości kontroli jednostek samorządu terytorialnego. Po prostu skończy się to czymś takim (nie wiem, czy państwu to coś mówi) jak „trójkąt Buchacza".

Otóż w latach 90. doszło do tego, że Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą w trzech spółkach Skarbu Państwa wniósł akcje spółek a proszę zauważyć, że pan prezydent dopuszcza tutaj spółki, w których aportem wnosi się mienie. Akcje innych spółek też są mieniem. Oznacza to, że „trójkąt Buchacza" powraca na poziomie komunalnym. Akcje spółek komunalnych będą wnoszone w taki sposób, że miasto, gmina będzie miała poniżej 49% a 51% będą miały inne spółki komunalne, w których miasto będzie miało 49%.

Taka afera miała miejsce. Była ona zgodna z prawem, ponieważ prawo było wtedy po prostu nieprecyzyjne. W ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji zaklejono ową dziurę. Tymczasem pan prezydent otwiera tę dziurę. Wręcz bierze dwuręczny topór i tak naprawdę wyrąbuje ją. Dlaczego? W taki prosty sposób (pan prezydent mówi, że mienie może być wnoszone aportem), że akcje innych spółek też są mieniem. Jest to dodatkowa ścieżka w sprawie akcji omijająca ustawę o komercjalizacji i prywatyzacji. Moim zdaniem, będzie to prowadziło do patologii właśnie w stylu „trójkąta Buchacza". Z formalnego punktu widzenia będzie to możliwe.

Zupełnie na koniec chciałbym odnieść się do wycieczek samorządowców pod naszym adresem. Chciałbym tylko powiedzieć coś takiego: z powołaniem się na obywateli, na demokrację, na sprawy obywatelskie domagacie się od władzy centralnej więcej kompetencji, więcej swobody, mniej nadzoru, ale sami tą władzą, którą wyszarpujecie władzy centralnej, nie chcecie dzielić się w dół. Sami się uważacie za dojrzałych a nas uważacie ze niedojrzałych. Po prostu najlepiej to świadczy o państwa dojrzałości do tego, czy można poszerzać kompetencje samorządowców.

To już ostatnie słowo. Chciałbym przypomnieć, że pan burmistrz Gołdapi mówił, że oskarżamy o pieniactwo, o korupcję, o inne takie rzeczy. Nie my pierwsi to zrobiliśmy. Opiniując projekt prezydent Gdańska, który występował jako przedstawiciel Unii Metropolii Miast Polskich, w piśmie do pana prezydenta, nazywał nas pieniaczami, osobami o skrzywionej psychice, niespełnionymi politykami i użył mnóstwo innych inwektyw. Było to mniej więcej przed pół roku temu.

Proszę, nie wpadajmy w takie tony.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo za wypowiedź.

Szanowni państwo, lista mówców zapisanych w naszym wykazie pomału dobiega końca.

Rozumiem, że na sali nie ma pana Pawła Kukiza. czy Stowarzyszenie Młodzi Bezpośredni jest reprezentowane przez pana Macieja Kamińskiego? Pan Zbigniew Kawalec? Pan Bartosz Kołodziejek? Rozumiem.

W takim razie teraz proszę o zabranie głosu tych z państwa, którzy byli na podstawowej liście a którzy się spóźnili, ale przybyli i prosili o umożliwienie wypowiedzi. Jest to pan Czesław Tomalik ze Związku Gmin Śląska Opolskiego. Na sali jest także pan Sławomir Dziudzik ze Stowarzyszenia Civitas Lukoviensis.

Rozumiem, że są to dwie osoby z listy podstawowej, które są zapisane. Pozostałym osobom udzielimy głosu po wyczerpaniu się listy.

Proszę bardzo.

Prezes zarządu Związku Gmin Śląska Opolskiego Czesław Tomalik:

Dzień dobry państwu.

Nazywam się Czesław Tomalik, reprezentuję Związek Gmin Śląska Opolskiego w Opolu, zrzeszający ponad połowę gmin na Opolszczyźnie. Jestem doświadczonym samorządowcem. W organach naszego międzygminnego związku pracują równie doświadczeni samorządowcy, od lat pełniący swoje funkcje. Zarząd naszego związku w dniu 8 października przyjął stanowisko, które następnie stało się podstawą wspólnego stanowiska regionalnych organizacji samorządowych, które zawarły Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych (OPOS) w Nowej Soli w dniu 29 października.

Samorząd gminny jest jedną z najważniejszych struktur państwa, żywym organizmem działającym w blisko dwu i pół tysiąca miejsc w Polsce. Istotne zmiany w jego funkcjonowaniu mogą być dokonywane jedynie z bardzo ważnych powodów. Wcześniej należy przeprowadzić głębokie badania funkcjonowania systemu samorządu gminnego w całym kraju a jeżeli to niemożliwe – w starannie wybranych miastach i gminach, przeprowadzić analizy porównawcze z rozwiązaniami sprawdzonymi w innych demokratycznych państwach. Następnie trzeba przeprowadzić symulację skutków nowych rozwiązań i pilotażowe wdrożenie na niewielką skalę. Z uwagi na społeczny zasięg projektowanych zmian trzeba ogłosić swoje plany i wyniki analiz oraz przeprowadzić publiczną debatę.

Powyższych wymogów nie spełnia przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt z dnia 30 sierpnia 2013 roku, projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 1699).

Podstawą do sformułowania naszej oceny wymienionego projektu ustawy jest Konstytucja RP, najwyższe prawo Rzeczypospolitej, zwłaszcza art. 15, art. 16, art. 87 oraz Rozdział VII obejmujący art. od 163 do 172 odczytywane w kontekście całości tekstu i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucja RP definiuje wspólnotę samorządową jako ogół mieszkańców danej jednostki. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego, niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Innymi wspólnotami samorządowymi są miasta na prawach powiatu i pozostałe gminy.

W oparciu o nasze ponad dwudziestotrzyletnie doświadczenie stwierdzamy, że proponowane zmiany nie poprawią sytuacji gminnych wspólnot samorządowych. Nie zostały też przeprowadzone wdrożenia pilotażowe. Uważamy, że w tej sytuacji tworzenie nowych struktur i bytów prawnych jest nieuzasadnione.

Konstytucja Rzeczypospolitej kładzie nacisk na ustrój przedstawicielski jednostek samorządu terytorialnego, w którym zadania jednostki wykonywane są za pośrednictwem organów stanowiącego i wykonawczego. Konstytucja RP przyznając członkom wspólnoty samorządowej prawo decydowania w drodze referendum, nie zastępuje nim aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy wybieralne. Z zachowaniem nadrzędności Konstytucji RP, ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń to akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Referendum tematyczne bez progu frekwencyjnego jest bardzo szkodliwą propozycją. Może ono zdemolować stabilność pracy zarówno rad, jak i organów wykonawczych. Istnieje zagrożenie, że takie rozwiązanie może ulegać agresywnemu lobbingowi lub nawet działaniom korupcyjnym. Niedopuszczalne jest, żeby w gminie – w takim referendum – niewielki odsetek mieszkańców podejmował merytoryczne decyzje wiążące dla całej wspólnoty i jej organów. Kluczem do samorządu gminnego jest system przedstawicielski. Samorządowa wspólnota mieszkańców w wyborach bezpośrednich obdarza zaufaniem burmistrza i radnych oraz powierza im rządzenie gminą. Referendum jest sytuacją absolutnie wyjątkową. To prezydent miasta, burmistrz, wójt gminy i radni mają wiedzę niezbędną do podejmowania decyzji, za które ponoszą odpowiedzialność.

Projekt o numerze druku 1699 zapowiada zbyt rozległe i głębokie zmiany w funkcjonowaniu samorządów gminnych, żeby mógł być przygotowywany z zamiarem wprowadzenia nowego prawa od połowy listopada 2014 roku, czyli od początku najbliższej kadencji. W nowoczesnych państwa Europy Zachodniej i Północnej tak poważne zmiany wprowadza się z wyprzedzeniem całej kolejnej kadencji po wszechstronnej ocenie przewidywanych skutków.

Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Teraz proszę o zabranie głosu pana Sławomira Dziudzika ze Stowarzyszenia Civitas Lukociensis.

Rozumiem, że z wykazu zgłoszeń, z tzw. listy podstawowej wyczerpiemy całą kolejkę.

Czy jeszcze ktoś z państwa, kogo pominąłem, jest na sali i chciałby zabrać głos?

Pan Paweł Tanajno:

Panie przewodniczący, chciałem powiedzieć, że byłem na liście podstawowej, tylko widocznie jakoś się zamieszało. Moja godność Paweł Tanajno. Też chciałbym się wypowiedzieć.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dobrze.

Teraz zabierze głos pan Sławomir Dziudzik a następnie – pan Paweł Tanajno.

Przedstawiciel Stowarzyszenia Civitas Lukoviensis Sławomir Dziudzik:

Panie przewodniczący, szanowni państwo!

Stowarzyszenie Civitas Lukoviensis, które reprezentuję, z dużą nadzieją zapoznało się z projektem ustawy autorstwa pana prezydenta. Niestety, rozczarowaliśmy się treścią ustawy. Owszem jest kilka rozwiązań, które są odpowiedzią czy też, w momencie wejścia ustawy w życie, będą odpowiedzią na dotychczasowy brak mechanizmów koordynacji i współdziałania w jednostkach samorządu terytorialnego, jednak najważniejsze rozwiązania mające największy wpływ na współdecydowanie mieszkańców, naszym zdaniem, są nie do przyjęcia.

Po pierwsze, autor projektu chce, żeby na terenie samorządu mogły powstać stowarzyszenia aktywności lokalnej. Niezrozumiała jest dla nas intencja pana prezydenta jako autora ustawy, w myśl której to intencji każdy członek stowarzyszenia aktywności lokalnej miałby odpowiadać całym swoim majątkiem za decyzje podjęte przez szefa stowarzyszenia, czyli przedstawiciela. Oczywiście, nie możemy zgodzić się z takim rozwiązaniem. Ba, mało tego, zgodnie z projektem ustawy, członek stowarzyszenia odpowiadałby nawet wówczas, kiedy wystąpiłby z szeregów stowarzyszenia.

Inna sprawa związana ze stowarzyszeniami to nie do końca określony dualizm, problem podwójnej roli, w jakiej występowałoby stowarzyszenie zwykłe. Akurat Civitas Lukoviensis jest stowarzyszeniem zwykłym. Z jednej strony realizując inicjatywy aktywności lokalnej, byłoby traktowane jako stowarzyszenie aktywności lokalnej. Z drugiej strony podlegałoby rygorom ustawy o stowarzyszeniach jako stowarzyszenie zwykłe. Naszym zdaniem mogłoby to powodować, że starosta – jako osoba nadzorująca stowarzyszenia zwykłe – ewentualnie mógłby mieć zastrzeżenia w przypadku, kiedy takie stowarzyszenie otrzymałoby dotację lub darowiznę a, jako stowarzyszenie aktywności lokalnej, miałoby prawo dostać darowiznę lub dotację. Natomiast dotychczasowe stowarzyszenie zwykłe zgodnie z ustawą o stowarzyszeniach nie ma prawa otrzymać takich pieniędzy.

Po drugie, jest problem wysłuchania publicznego. Mogłoby się wydawać, że pan prezydent trafił w przysłowiową dziesiątkę. Niestety, nic bardziej mylnego, chociażby dlatego że wyraźnie enumeratywnie określił, które projekty uchwał miałyby podlegać wysłuchaniu publicznemu. Owszem zezwolił na to, żeby rady gmin podjęły decyzję o tym, że inne projekty również, ale – naszym zdaniem – właśnie jest to za mało podkreślone. Uważamy, że należałoby radykalnie pozwolić na poddanie wysłuchaniu publicznemu każdego projektu uchwały.

Po trzecie, inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców. Do tej pory pojęcie nigdzie niezdefiniowane, w żadnym akcie prawnym. I chwała za to autorowi projektu, że wreszcie coś takiego się pojawiło. Na ujęcie tego w jakimkolwiek akcie prawnym czekało wiele gmin, zasadzie czekały wszystkie gminy. Niektóre, kolokwialnie mówiąc, wyskakiwały przed orkiestrę i podejmowały własne uchwały, jeżeli chodzi o liczbę mieszkańców, która może złożyć swój projekt. Jesteśmy zdecydowanie za tym, żeby liczbę mieszkańców, którzy mogliby zgłosić projekt w ramach inicjatywy uchwałodawczej, diametralnie zmniejszyć, żeby nie był to 1%.

Już kończę…

W Łukowie jest 25 tys. osób uprawnionych do głosowania. Zgodnie z projektem prezydenckim, 1% jest to dwieście pięćdziesiąt. Już nie pamiętam, nie, 15%, przepraszam bardzo – 15%.

Naprawdę ostatnie zdanie…

Uważamy, że inicjatywę uchwałodawczą powinno wnosić dosłownie kilkadziesiąt osób, powiedzmy, że nawet sto czy sto pięćdziesiąt.

Jeżeli chodzi o czwarty punkt, czyli o referenda, zdecydowanie popieramy tych z państwa, którzy stali na stanowisku, żeby całkowicie zlikwidować progi.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Pan Paweł Tanajno.

Pan Paweł Tanajno:

Szanowni panowie przewodniczący i wiceprzewodniczący!

Proszę mnie wyprowadzić z błędu, jeżeli się mylę, ale – zdaje się, że tylko panowie zostali jako reprezentanci posłów. Jest jeszcze pan poseł Lewandowski. Chciałbym serdecznie podziękować, że państwo stawili się i wytrzymali do końca wysłuchania, to bardzo cenne.

W tej chwili właściwie wszystko zostało tutaj powiedziane. Chciałbym zwrócić uwagę na jedną rzecz, która może być istotna dla panów posłów. Otóż zadaniem państwa jest stanowienie prawa. Wszyscy obywatele, nawet łącznie z samorządowcami, cierpią i na co dzień męczą się z niespójnością prawa. Dlatego chciałbym zwrócić uwagę, że w projekcie, którym państwo będą się zajmować, w art. 1 ust. 1 napisano, iż celem ustawy jest wzmacnianie podstaw do współpracy mieszkańców, podejmowanej w celu rozwoju lokalnego i regionalnego.

Szanowni posłowie, jeżeli – z jednej strony – mówimy o wzmacnianiu podstaw a – z drugiej strony – mówimy o podwyższaniu progów w referendum do odwołania władz samorządowych, to jest to naturalny, logiczny konflikt. To niczego nie wzmacnia, nie wzmacnia współpracy, tylko ją osłabia, osłabia jakąkolwiek aktywność obywatelską.

W związku z tym proszę, żeby panowie wzięli to pod uwagę w pracach Komisji i albo naprawili treść ustawy w części, w której nie wzmacnia, albo wprowadzili generalną poprawkę, która pozwoli obywatelom rozumieć prawo, jakie państwo tworzą, zmienili art. 1 ust. 1, że ustawa ma na celu osłabienie podstaw współpracy. *De facto* Związek Miast Polskich, który reprezentuje władzę samorządową, a nie obywateli, tak doradzał pan prezydentowi, że doszło do takiego kuriozum. Być może pan prezydent padł ofiarą, gdyż intencje według art. 1 ust. 1 miał bardzo dobre, natomiast wyszło jak zwykle.

To wszystko.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Szanowni państwo, rozumiem, że nie ma już na sali osób, które znajdują się na liście podstawowej a zatem stwierdzam wyczerpanie listy mówców spośród osób zgłoszonych do udziału w wysłuchaniu publicznym.

Proszę? Proszę do mikrofonu.

Mediator z listy Ministra Pracy i Polityki Społecznej Andrzej Budzyk:

Złożyłem kartkę poza listą podstawową.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Stwierdzam wyczerpanie listy mówców spośród osób zgłoszonych do udziału w wysłuchaniu publicznym.

Teraz, jeżeli państwo pozwolą, jeżeli nie będziecie mieli nic przeciwko, chciałbym poprosić o umożliwienie zabrania głosu następującym osobom, z jednoczesną prośbą, żebyśmy nie opuszczali sali, żeby nie było tak, że osoby te mówią tylko do mnie i do pana posła Makowskiego.

Jest to pani Joanna Załuska z Fundacji im. Stefana Batorego.

Czy jest obecna na sali?

Pan Maciej Doruchowski ze Stowarzyszenia JOW.

Jest na sali?

Pan Adam Kostucha, Demokracja Bezpośrednia. Kotucha – bardzo przepraszam, pan sekretarz nie za ładnie pisze.

Jest pan na sali?

Tak.

Pan Kazimierz Barczyk, przewodniczący Konwentu Przewodniczących Sejmików Wojewódzkich.

Pan Andrzej Budzyk.

Jest na sali?

Czy nikt więcej nie chce dopisać się do listy?

A zatem, jeżeli nie ma sprzeciwu, proszę o zabieranie głosu także wymienione przeze mnie osoby.

Proszę panią Joannę Załuską.

Dyrektor Programu Operacyjnego „Masz głos, masz wybór" Fundacji im. Stefana Batorego Joanna Załuska:

Dziękuję bardzo. Dziękuję państwu za cierpliwość.

Chciałabym zgłosić cztery uwagi do projektu.

Przede wszystkim chodzi nam o konsultacje. Wydaje się nam, że konsultacje to nie jest takie sobie doradztwo. Jest to najprostsza forma udziału obywateli w życiu publicznym w ich miejscowościach. Dlatego proponujemy, żeby wpisać ogólny obowiązek prowadzenia konsultacji społecznych w przypadku spraw istotnych dla mieszkańców. Gdyby taki obowiązek nie został wpisany do ustawy, bardzo byśmy prosili, żeby katalog spraw, które będą konsultowane został rozszerzony.

I tak obligatoryjnym konsultacjom powinny podlegać takie sprawy jak np. podatki i opłaty lokalne, prywatyzacja przedsiębiorstw. Przede wszystkim uważamy, że sprawą niezwykle ważną jest zapisanie obligatoryjnych konsultacji dotyczących budżetu. Należałoby również umożliwić mieszkańcom składanie wniosków o przeprowadzenie konsultacji.

I drobniejsza rzecz – naszym zdaniem nic nie stoi na przeszkodzie, żeby w konsultacjach brały udział również osoby czy podmioty działające na terenie innej gminy. Jest sporo organizacji, które zajmują się interesem publicznym. Nie widzimy nic zdrożnego w umożliwieniu im udziału w prowadzonych konsultacjach.

Kolejna sprawa to referenda. W Fundacji im. Stefana Batorego uważamy, że proponowany zapis to krok w stronę tworzenia martwego przepisu. Uważamy, że jakiekolwiek decyzje w tej kwestii powinny być poprzedzone dyskusją. Już dzisiejsze spotkanie pokazało, że jest mnóstwo różnorodnych, ciekawych głosów.

Kolejna sprawa to inicjatywa uchwałodawcza, Fundacja im. Stefana Batorego jest bardzo zaangażowana w promowanie tego narzędzia. Obawiamy się, że wprowadzenie progów do ustawy może sprawić, że w różnych miejscowościach progi te automatycznie będę kopiowane. Na pewno ten zaproponowany w projekcie jest za wysoki. Zastanawiamy się, czy jest taki próg, który można by było wpisać i byłby on odpowiedni dla różnych miejscowości.

Mamy tutaj wątpliwości. Jest to delikatna sprawa. Przeprowadziliśmy badanie, jak to wygląda w statutach miast. Dla przykładu powiem, że okazuje się, iż w niewielkiej miejscowości, gdzie pod inicjatywą uchwałodawczą trzeba zebrać pięćset podpisów, po to, żeby zostać radnym wystarczy np. dwadzieścia głosów. Jest to kwestia, którą najlepiej byłoby chyba rozważać w środowiskach lokalnych.

Ostatnia już sprawa: stowarzyszenia i komitety aktywności lokalnej. Trochę zastanawiamy się, czy jest sens zajmowania się tą sprawa, dlatego że w kancelarii pana prezydenta trwają prace nad ustawą – Prawo o stowarzyszeniach. Ponadto wydaje się nam, że i stowarzyszenia, i komitety aktywności, i inicjatywa lokalna mogą powodować jakieś zamieszanie wśród mieszkańców. To tyle uwag do projektu.

Jeszcze jedna uwaga. Zarysował się nam frontowy podział na my i oni: samorządowcy i organizacje. Chciałabym podział ten trochę zasypać, żeby umożliwić dalsze prace. W Polsce chyba nie ma innej ustawy i reformy, które budziły tak pozytywne emocje i opinie jak reforma samorządowa. Wiele zostało zrobione, zwłaszcza jeżeli chodzi o kwestię zarządzania. Wystarczy popatrzeć na miasta, miasteczka. Natomiast są też problemy. Jednym z kluczowych problemów jest właśnie zaangażowanie mieszkańców w życie społeczności lokalnych. Same organizacje tego nie zrobią, jest tutaj potrzebne właśnie współdziałanie.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Myślę, że nie ma frontowego podziału. Mogłaby o tym świadczyć chociażby wypowiedź pana Mirosa, który z ogromnym szacunkiem wypowiadał się o dorobku organizacji pozarządowych.

Prosimy o zabranie głosu pana Macieja Doruchowskiego.

Przedstawiciel Stowarzyszenia JOW Maciej Doruchowski:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, proszę państwa!

Nie będę dużo mówił, dlatego że właściwie większość argumentów już padła.

Ja i moi koledzy ze Stowarzyszenia JOW jesteśmy stanowczo za tym, żeby – po pierwsze – znieść do zera wszystkie progi referendalne, frekwencyjne oraz, jak najbardziej, ograniczyć progi przy zbieraniu podpisów. Zaraz postaram się to uzasadnić. Wydaje mi się, że jest to kluczowy punkt w projekcie wielkiej ustawy liczącej sto pięćdziesiąt stron. Wydaje mi się, że jest to rzecz kluczowa, ponieważ mówi o demokracji, właśnie o tym, o czym tutaj mówimy. Zniesienie progów spowoduje, że konsultacje będą miały sens, ponieważ będą do czegoś prowadziły, rzeczywiście, nasi przedstawiciele, wybierane przez nas władze wykonawcze będą w realny sposób kontrolowane. Nie będą to ciała fasadowe, stanowiska fasadowe. Nie będzie udawania demokracji, które powoduje wynaturzenie funkcjonowania na dole.

Jak wielkim wynaturzeniem może być funkcjonowanie działu władz wykonawczych pochodzących w zasadzie z wyboru, można stwierdzić dzisiaj w Warszawie jeżdżąc wzdłuż Wisłostrady, kiedy widzimy tunel, który został wybudowany za miliony złotych wzdłuż rzeki, dwadzieścia metrów od brzegu rzeki pod trawnikiem. Sens jego jest żaden, ponieważ wiodła tam fantastyczna trasa szybkiego ruchu. Powstanie tunelu niczego nie załatwiło. Wybudowanie takiego samego tunelu w Śródmieściu, który przejąłby część ruchu tranzytowego pomiędzy Ursynowem i Żoliborzem, zmniejszyłoby ruch w centrum miasta o 20%. Wszystko byłoby dobrze. Tajemnicą poliszynela jest, dlaczego tunel został wybudowany, dlaczego miliony zostały wydane. Jest pytanie, ile procent z wydanych milionów trafia do kieszeni ludzi, którzy funkcjonują.

Jest tu następny problem, o którym była mowa: kadencyjności prezydentów miast i władz wykonawczych. Otóż, proszę państwa, w małych miejscowościach, w wiosce, w niewielkim miasteczku, tam, gdzie wszyscy się znają, gdzie wszyscy wybrani ludzie są jak na widelcu, moim zdaniem, progi są zbędne. Natomiast w wielkich organizacjach są niezbędne, ponieważ właśnie w wielkich organizacjach jest możliwość stworzenia systemu klienckiego. Nie chodzi o korupcję, którą łatwo można wychwycić, ale bardzo skomplikowany system kliencki, w którym układy mogą trwać latami a nawet dziesięcioleciami.

Po to, żeby to przerwać, trzeba wprowadzić system kadencyjności, to, co zostało wprowadzone w wojsku, to, co w I Rzeczypospolitej, kiedy nie było kadencyjności hetmanów, wprowadzono w Konstytucji 3 Maja. Kadencyjność wprowadzono wtedy właśnie z tego powodu. Kadencyjność w wielkich organizacjach jest niezbędna do właściwego funkcjonowania.

Teraz jeszcze wrócę i powiem dwa słowa na temat progów frekwencyjnych. Otóż, istnieje jakiś fetysz frekwencji. Jest pytanie, po co ma być 100% frekwencji czy nawet 40% frekwencji, jeżeli większość obywateli nie chce się wypowiedzieć. Dzisiaj na tej sali wiele osób było o to pytanych, ale zrezygnowały ze swojego głosu, nie chciały się wypowiedzieć, dlatego że uważały, że – albo inni już powiedzieli to, co oni chcieli powiedzieć, albo że nie mają nic ważnego do powiedzenia.

Proszę państwa, wiecie państwo, ile osób miało prawo głosu w ojczyźnie demokracji, w Atenach? Poniżej 8% mieszkańców a z tego może połowa brała udział w wyborach, chodziła na agorę. A zatem 4% osób decydowało o losach społeczności. W kraju, w filarze, w fundamencie demokracji, jakim jest Anglia, jeszcze na początku XX wieku prawo głosu miało około 2,5-2,6%, we Francji – poniżej 2%, proszę państwa, ale władze były wybierane, były kontrolowane i funkcjonowały. Można się spierać, czy dobrze czy źle, ale jest też pytanie, czy nasze władze wybierane w ten sposób funkcjonują lepiej czy gorzej.

Całkowite zniesienie progów frekwencyjnych do zera powoduje jedną rzecz. Jest to demagogiczne stwierdzenie, że mniejszość będzie decydowała o większości. Po pierwsze – zawsze mówimy tak, że ci, którzy nie idą, a mogliby pójść do referendum czy też do wyborów, zgadzają się z wolą większości. Zabrali głos w ten sposób, że zdali się na większość, poparli większość. Jeżeli poszło, powiedzmy, nawet 10% osób i połowa czy 60%, czyli 6% ogólnej społeczności zagłosowało za jakimś rozwiązaniem, to tak naprawdę

za owym rozwiązaniem zagłosowało 96%. 90% pozostałych powiedziało: „Przyłączamy się do głosu większości". Jest to prawidłowa interpretacja procesów demokratycznych.

W demokracji jest jeszcze jedna bardzo ważna sprawa. Po to, żeby demokracja funkcjonowała, trzeba myśleć nie o jednym akcie, jakim jest spełnienie aktu wyborczego czy aktu głosowania, trzeba jeszcze pamiętać o procesach społecznych, jakie wyzwala głosowanie.

Proszę państwa, jest tak, że jeżeli wiemy, spodziewamy się tego, iż będzie referendum, spodziewamy się, iż nie będzie progów wyborczych, uruchamiany wszystkie nasze siły, wszystkie nasze argumenty, nasze najlepsze zasoby po to, żeby przekonać do swojej racji. To dopiero jest żywa demokracja. To jest żywa dyskusja. To jest walka na argumenty, nie na haki, nie na jakieś pomówienia, nie rzucanie często fałszywych oskarżeń.

Proszę państwa, to jest prawdziwe życie społeczne, prawdziwe życie obywatelskie. Do tego powinniśmy zmierzać. Gwarantuje nam to jedynie zniesienie ograniczeń, wszystkich kagańców i kajdan, zniesienie tego wszystkiego. Tylko wtedy będziemy mogli mówić, że jesteśmy w stanie jakoś porozumiewać się z naszymi sąsiadami, z naszymi ziomkami. Jest pytanie, kto to jest polityk. Z greckiego jest to ziomek, jest to krajan. Polityka polegała na tym, że znajdowało się reprezentanta, który reprezentował nas, jego sąsiadów.

Bardzo apeluję do panów posłów o to, żeby to wpisać. Apeluję też szczególnie do pana Regulskiego, z którym ostatnio mieliśmy starcie, w którym zarzuciłem panu, że jest pan wrogiem demokracji właśnie z tego powodu.

Referenda – jedynym mandatem, który sprawia, że panowie posłowie, pan prezydent, panowie prezydenci miast, panowie radni w miastach – już ostatnie zdanie – sprawują swoją władzę jest to, że głupi ludzie, pijacy, ludzie niewierni idą do wyborów i wrzucają swoją kartkę. Ci wszyscy panowie, których wymieniłem, wszyscy reprezentanci reprezentują owych ludzi, w cudzysłowie – „szare masy", w cudzysłowie – „wszystkich głupich ludzi", którymi później w swoich niektórych wypowiedziach pomiatają. Trzeba o tym pamiętać. Trzeba z pokorą pochylić się nad tymi ludźmi. Nie można mówić, że skoro są głupi to, wobec tego, mogę za nich zadecydować. Wiedząc o tym, że nie mają wiedzy, mam pójść do nich i przekonywać ich.

Jedynym sposobem, żeby zmusić tych ludzi, który nie chcą tego robić, jest to, żeby referenda odwoławcze miały zerowy poziom frekwencji. Wtedy prezydent miasta, burmistrz czy jakikolwiek członek władzy przedstawicielskiej, przepraszam, wykonawczej przedstawicielskiej będzie czuł się kontrolowany.

Co to oznacza, odsyłam na stronę JOW, gdzie kiedyś napisałem artykulik pod tytułem „Test hydraulika". Jeżeli państwo spróbujecie wpuścić do domu hydraulika i powiedzieć: „Ma pan dwa tygodnie, ma pan gwarancję dniówki 100 czy 200 zł, cokolwiek by pan nie zrobił, nie odwołam pana, nie wyrzucę" – proszę zrobić taki test z hydraulikiem czy jakimkolwiek innym rzemieślnikiem, proszę zobaczyć po dwóch tygodniach, czy wykonał swoją pracę.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Proszę o zabranie głosu pana Adama Kotuchę.

Przewodniczący Zarządu Demokracji Bezpośredniej Adam Kotucha:

Szanowni państwo, na początku chciałbym poprosić protokolantów, żeby w protokole znalazło się, iż rozdaliśmy broszurę, która zawiera nasze pełne uzasadnienie z faktami.

Nie otrzymaliście?

W takim razie na pewno otrzymacie mailowo, zresztą tę możemy podać.

Jest to pierwsza kwestia.

Druga kwestia, powiedziano już tak dużo, że z mojej strony będzie to już tylko tytułem uzupełnienia bardziej naukowego, mniej z emocjami. Po pierwsze, związki gmin, związki miast powoływały się na fakt, że w Szwajcarii nie odwołuje się polityków. Nie całkiem to prawda, dwa kantony posiadają instytucję odwołania. Niemniej zadajemy sobie pytanie, dlaczego tak jest. Otóż dlatego, że w Szwajcarii politycy tak naprawdę nie

mają władzy. To znaczy większość decyzji jest podejmowana, nawet niekiedy obligatoryjnie, przez mieszkańców.

Jeżeli władzę nad budżetem oddacie państwo do zatwierdzenia mieszkańcom w obligatoryjnym referendum, to OK, nie musicie być odwoływani. Takie jest moje stanowisko. Natomiast dopóki, tak naprawdę, macie jakąś władzę jako samorządowcy, niestety, mamy prawo was odwołać.

Drugi przykład stanowią Stany Zjednoczone. Przecież nie tylko Szwajcaria jest krajem referendalnym, Stany Zjednoczone na poziomie stanowym również. Instytucja *recall* sięga tam nawet senatora, czyli tak naprawdę organu krajowego. Nie mówię o gubernatorach, nie mówię o politykach samorządowych. Tak więc powoływanie się tutaj tylko na Szwajcarię w kwestii demokracji bezpośredniej jest zdecydowanym błędem.

Powiedziano kilka zdań o referendum odwoławczym. Uzupełnię tylko gwoli ścisłości. Co do niekonstytucyjności, pełna zgoda. Niekonstytucyjność wynika z tzw. stanów faktycznych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie oceniał takie kwestie, między innymi prawo do głosowania aresztantów. Tak naprawdę mieli oni prawo do głosowania, ale procedura karna zabraniała przewieźć ich w miejsce głosowania. Uchylono ów przepis. Były też inne przykłady. Przepis, który w 100% uniemożliwia odwołanie, niestety będzie niekonstytucyjny. Jeżeli pan prezydent chciałby to zmienić, musi wystąpić z inicjatywą zmiany Konstytucji RP. Jako prawnik jestem co do tego przekonany.

Jeżeli chodzi o negatywną wagę głosu, dość szeroko o tym pisałem, tak więc bardzo się cieszę, że pan doktor o tym wspomniał. Pan doktor nazywa do negatywną siłą głosu, ja negatywną wagą – *negative weigth of voice*. Trybunał konstytucyjny w Niemczech zakwestionował negatywną wagę głosu, a Trybunał Konstytucyjny w Polsce wzoruje się na niemieckim. Posiadanie progów frekwencyjnych w ogóle jest archaiczne. Na Zachodzie odchodzi się od tego na szeroką skalę. Obawiam się, że Trybunał Konstytucyjny w Polsce pójdzie w tę samą stronę. Warto dodać, że nasze wejście do Unii Europejskiej – niezależnie, czy jesteśmy sceptykami czy entuzjastami – również oparło się na negatywnej sile głosu. Siła głosów przeciwko zadecydowała o przekroczeniu progu frekwencyjnego.

Jeżeli chodzi o tajność głosowania, było tutaj kilka przykładów – troszeczkę to rozwinę. Tajność głosowania nie polega li tylko na tym, że nie istnieje prawo, które pozwala innym osobom zapoznać się z naszym głosem, ale że nie istnieje taka fizyczna możliwość. Dlatego państwo nie podpisujecie kart do głosowania, pomimo tego że są zapieczętowane a dostęp do nich ma tylko prokuratura i sąd. Nie podpisujecie kart do głosowania. Niestety, na listach frekwencyjnych, czyli na spisach wyborców zostawiacie podpis. Nie obchodzi mnie argument komisarza wyborczego (w tym momencie prowadzimy proces w tej sprawie), że są one zapieczętowane. W takim razie podpisujmy się na kartach do głosowania, które też są zapieczętowane. A więc tajność głosowania jest naruszana przez próg frekwencyjny, gdyż – tak jak powiedziano wcześniej – włodarze miast mają interes w tym, żeby zapoznać się, kto w ogóle poszedł na referendum a nie z tym, jak głosował. Ba, a gdzie są spisy wyborców? W gminie, której włodarz jest właśnie odwoływany. A więc radziłbym przemyśleć tę kwestię.

Często pada też argument, że referenda merytoryczne wprowadzają jakiś chaos, jakąś niestabilność budżetową. Powiem tak: nie podobałoby mi się, gdyby zdanie przez Komisję było podejmowane bez naukowych faktów. Niestety, nauka temu przeczy. Są badania. Mogę podać nazwiska Kirschgessnera, Bruno Frey`a, Millera, Blooma, także niemieckich sceptyków, uczonych marburskich z Sankt Gallen. Wszyscy mówią, że wszystkie instytucje demokracji bezpośredniej (badania przeprowadzano w osiemdziesięciu ośmiu krajach a nie tylko w Szwajcarii) wpływają pozytywnie na gospodarkę lokalną. W różnym stopniu w różnych krajach, nigdy – negatywnie.

Rozważyłbym kwestie tego, że między innymi inicjatywa uchwałodawcza w projekcie ustawy nie może dotyczyć kwestii budżetowych. Siłą rzeczy nie mogą też referenda, ponieważ jest analiza finansowa i samoopodatkowanie. Jest to bzdura. Jedyny stan Stanów Zjednoczonych, w którym referendum nie może dotyczyć budżetu, ma największe zadłużenie publiczne. Jest to Kalifornia. A więc jest to znamienne. Zastanowiłbym się nad tym. Mają one pozytywny wpływ.

Na koniec już tylko o inicjatywie uchwałodawczej, ponieważ została dość szeroko pominięta. Jest to bardzo ważna instytucja. Jak powiedział Sławek, projekt ustala próg na 15%. W broszurach macie państwo zestawienie dotychczasowych progów, które przyjęły miasta. Naczelny Sąd Administracyjny w zeszłym tygodniu potwierdził, że jest to legalne. Nie potrzeba sankcji ustawowej, aczkolwiek bardzo dobrze, że się pojawiła, teraz gmina czy powiat będą zobligowane do wprowadzenia owej instytucji.

15% jest to za dużo, to już łatwiej zrobić referendum, ponieważ tu jest 10%. Na pewno mieszkaniec woli odwołać się do woli i mądrości ludzi niż do rady. Moim zdaniem, musi to być maksymalnie 2% a i tak jest to dużo. Najwyżej w tym momencie jest w Katowicach – jest to 4%. 15% musi ulec gwałtownemu zmniejszeniu.

Takie jest stanowisko Demokracji Bezpośredniej.

Bardzo dziękuję za wysłuchanie.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Proszę o zabranie głosu pana Kazimierza Barczyka, przewodniczącego Sejmiku Województwa Małopolskiego.

Przewodniczący Konwentu Przewodniczących Sejmików Wojewódzkich Rzeczypospolitej Polskiej Kazimierz Barczyk:

Dziękuję. Panie przewodniczący, panie i panowie!

Dziękuję również Kancelarii Prezydenta RP, panu prezydentowi za przygotowanie projektu ustawy. Na ręce panów przewodniczących chciałbym podziękować Sejmowi za zorganizowanie wysłuchania.

Są to dwa ważne elementy w tej sprawie: nowy projekt oraz wysłuchanie – to również pewna nowość w naszych warunkach.

Proszę państwa, reforma samorządowa, która przywróciła odrodzony samorząd, wywodziła się z ducha Solidarności. Była to rewolucja ludowa. Braliśmy sprawy w swoje ręce. Byłem jednym ze współautorów, ze współuczestników prac nad reformą gminną a, potem w kancelarii premiera Buzka, jako sekretarz stanu – nad ustawą powiatową i wojewódzką. Teraz projekt prezydencki jest trzecim etapem reformy samorządowej w Polsce, etapem potrzebnym. Potrzebnym, ponieważ potrzeba tego, co jest zawarte w tytule ustawy, czyli wzmocnienia udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, jak też współdziałania gmin. W PRL gmina podlegała powiatowi, powiat – województwu, województwo – rządowi, dalej KC. Teraz można powiedzieć, że każdy sobie rzepkę skrobie, jest niezależny w świetle prawa. Jedynie przed samorządowym kolegium odwoławczym są oceniane decyzje administracyjne.

Brakuje współdziałania pomiędzy gminami. Pierwszy element ludowy, obywatelski. Kiedy było bardzo wielu radnych, w imię efektywności ograniczaliśmy liczbę radnych, samorząd zetatyzował się. W związku z tym trzeba tchnąć w niego ducha. Mamy deficyt demokracji zarówno w Unii Europejskiej, jak i w Polsce. Kto chce stawiać poważne diagnozy dla Polski bądź dla Unii Europejskiej, musi postawić tego rodzaju tezy i próbować wprowadzić je w życie. Projekt ten jest próbą, którą – oczywiście – trzeba poprawiać, ale próbą idącą w tym kierunku.

Jednym zdaniem odwołam się do raportu Hausnera, który w istocie ducha mojego myślenia, ducha potrzeby wprowadzenia społeczeństwa obywatelskiego, budowy Polski, jedni krzyczą, że dla Polaków, budowy Polski Polaków, obywateli Polski, mieszkańców Polski, aktywnych, gdzie 10% aktywnie interesuje się polityką, ale wszyscy kiedy chcą, mają prawo zabrać głos stosownie do sytuacji, do miejsca, które ich poruszy, które jest, które ich ciągnie, w którym będą się chcieli wypowiedzieć...

W związku z tym teraz jest pytanie: czy będziemy bardziej rozbudowywać model zachodni czy model wschodni. Wschodni widzimy. Chwała Bogu, że na Ukrainie jest pobudzenie. Gdyby ludzie się nie obudzili jak my trzydzieści lat temu, oczywiście zaraz byliby do końca połknięci przez Azję. Natomiast w naszych warunkach, jeżeli nie dopełnimy samorządu również elementem obywatelskim to – po prostu – przegramy, ponieważ bierność jest najgorszą rzeczą. Alternatywą jest – oczywiście – wybuch, który też może być. Widać, ilu jest oburzonych.

W tej sytuacji wstępne rzucanie krytycznych uwag czy inwektyw, obojętnie czego, jest to tylko mała przymiarka do tego, co może zdarzyć. Cała elita polityczna czy to z powodu samorządowców, czy to z powodu władz krajowych może być przegoniona, oczywiście – ze stratą dla Polski i dla tych, którzy przeganiają, ponieważ takie rewolucje są nam niepotrzebne, kiedy są tylko jakimś emocjami na dużą skalę.

Proszę państwa, dwadzieścia kilka lat temu byłem pierwszym przewodniczącym rady miasta Krakowa, teraz jestem przewodniczącym sejmiku małopolskiego, przewodniczącym Konwentu Przewodniczących Sejmików Województw w Polsce. Cały czas jestem radnym. Byłem i posłem, i ministrem. Natomiast nie zostałem prezydentem, chociaż koledzy chcieli mnie wybrać, gdyż wówczas radni wybierali prezydentów. Mam optykę bardziej społeczną, bardziej obywatelską. Z tego powodu wypowiem pewną obronę, popierając wprowadzenie większej rangi mieszkańców, organizacji pozarządowych. Jest w tej sprawie wielu adwokatów i bardzo dobrze, zresztą sam projekt jest adwokatem tego kierunku myślenia. Wypowiadali się też przedstawiciele władz wykonawczych, prezydenci, burmistrzowe, wójtowie. W związku z tym w tej sprawie nie będę ich adwokatem, sami są bardzo mocnymi adwokatami. W swej wypowiedzi będę adwokatem radnych i rad sejmików.

Proszę państwa, jest niebezpieczny przechył w naszej strukturze. Mówiłem o braku obywateli, ale jest też niebezpieczny przechył, kiedy organy stanowiące i kontrolne w samorządzie terytorialnym, szczególnie w gminach, nabierają coraz bardziej charakteru fasadowego. Zaledwie 20-30% władzy jest w rękach rad i radnych – jest to etatyzacja. Jest to też element pewnego biurokratyzowania samorządu. W związku z tym, zgodnie z projektem, należy wprowadzić głosowania jawne i imienne we wszystkich organach stanowiących, żeby wszyscy widzieli, jak kto głosował, żeby każdy przyjmował odpowiedzialność za swoje czyny. Podobnie we władzach wykonawczych.

Wiem, że to bardzo boli członków władz wykonawczych kolegialnych. Również powinni oni głosować imiennie – nie jest to żaden problem techniczny – po to, żeby wszyscy wiedzieli, żeby nikt nie mógł się zaprzeć jak głosował w danej sprawie.

Kończąc jeszcze kilka uwag. Proszę państwa, apeluję do pana ministra Dziekońskiego, do pana profesora Regulskiego, którzy duchem ustawy bardzo zdenerwowali władze wykonawcze. Jestem z wami solidarny, solidarni są radni w całej Polsce, których jest kilkadziesiąt tysięcy. W pewnym zakresie nie są solidarni burmistrzowie, wójtowie, prezydenci, starostowie czy marszałkowie, ponieważ zaproponowaliście rzecz, wydawałoby się, odważną, ale zupełnie minimalną a mianowici. żeby rady powiatu, gminy miały wyodrębnioną strukturę urzędu, biuro, żeby było to coś podobnego do Sejmu. Panowie posłowie, senatorowie rozumiecie, co to jest, gdyby wami rządził tutaj rząd i bylibyście tylko jakimś przedłużeniem czegoś tam. Lokalne parlamenty, regionalne parlamenty, parlament krajowy jest to rzecz konieczna. Od żenujących sytuacji sterowania radnymi poprzez struktury urzędu radnych trzeba bronić, ponieważ są bezradni także i z tego powodu.

Ostatnie zdanie. Rada gminy nawet nie może uchwalić sobie swojego regulaminu, ponieważ to starosta bądź wójt uchwala. Biuro rady merytorycznie nie może podlegać przewodniczącemu rady a na opinie, na ekspertyzy w ogóle nie można dostać pieniędzy, żeby radni mogli kontrolować, gdyż są organem kontrolnym. Ten przechył po prostu musi być usunięty.

Bardzo proszę, apeluję do posłów, żeby w imię dobrej demokracji w Polsce wprowadzili również ten element równowagi.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Proszę o zabranie głosu pana Andrzeja Budzyka, mediatora z listy Ministra Pracy i Polityki Społecznej, którego wypowiedź zamyka tę turę wypowiedzi.

Mediator z listy Ministra Pracy i Polityki Społecznej Andrzej Budzyk:

Panowie przewodniczący, panie i panowie!

Chciałbym krótko powiedzieć, że środowisko mediatorów chciałoby się włączyć w prace nad ustawą, dlatego że mamy sporo doświadczeń, którymi możemy się podzielić – ustawowo od 1991 roku a z czasów Solidarności jeszcze od 1982 roku. Wiedza – moim zdaniem – wiedza organiczna, powinna być przydatna w tworzeniu ustawy.

Sprawą nadrzędną w tworzeniu aktu wykonawczego jest to, żeby nie promował oportunizmu. W tymże akcie ustawodawczym jest wiele wątpliwych zapisów, które powinny podlegać dyskusji i korekcie. Moi przedmówcy już wypowiedzieli się szczegółowo na ten temat. W tej chwili mówię tylko dlatego, żeby formalnie zgłosić, iż po dyskusji jutro i w następnych dniach z moimi przyjaciółmi zajmującymi się mediacją – z listy Ministra Pracy i Polityki Społecznej jest takich osób dwieście, w całej Polsce jest około dwóch tysięcy – postaramy się, może w takiej części jak na greckiej agorze, dostarczyć jakieś stanowisko, które będzie zbiorem indywidualnej wiedzy na temat rozwoju i reformy polskiego samorządu od samego początku do dzisiaj.

Dziękuję państwu bardzo za wysłuchanie. Dziękuję wszystkim, którzy umożliwili to, że odbywa się wysłuchanie publiczne.

Na koniec chciałbym powiedzieć jeszcze jedną rzecz, mianowicie – słabą częścią demokracji są konsultacje. Chciałbym, żeby konsultacje zostały wzmocnione ustawodawczo ze względu na fakt, iż mają charakter niewiążący. W związku z tym powinny być mocniejsze proceduralnie. Nie chciałbym mieć takiej sytuacji, jaką kiedyś mieliśmy w Warszawie, gdzie konsultacje odbywały się w samorządzie po uchwale organów samorządowych.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo.

Teraz proszę o zabranie głosu pana ministra Olgierda Dziekońskiego.

Sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Olgierd Dziekoński:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, Wysoka Komisjo, wszyscy uczestnicy wysłuchania sejmowego!

Bardzo dziękuję.

Chciałbym przekazać podziękowania pana prezydenta wobec Komisji, która przyjęła jego rekomendację wyrażoną ustami pana profesora Regulskiego, żeby doszło do wysłuchania obywatelskiego. Pokazało ono wyraźnie, iż rozmowa nad projektem zawsze jest potrzebna, iż możliwość przedstawienia różnych poglądów i opinii zawsze jest użyteczna. Użyteczna przede wszystkim dla posłów, którzy będą pracowali nad projektem, ale też dla samego wnioskodawcy, który przygotowywał projekt i, oczywiście, będzie uczestniczył w procesie legislacyjnym.

Jednocześnie chciałbym wyjaśnić kilka zgłoszonych tutaj wątpliwości czy też pytań o spójność tej ustawy z projektem przygotowanym w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji. Projekty te dotyczą odrębnych materii prawnych. Jedyną kwestią, która jest wspólna dla obu projektów, jest formuła związku komunalnego powiatowo-gminnego. Jest to jedyna wspólna norma prawna w obu projektach. Pozostałe rozwiązania prawne dotyczą całkowicie innej materii, również innej problematyki.

Warto również zwrócić uwagę, że projekt ten jest rezultatem długiego procedowania, procedowania, które było zainspirowane ze strony organizacji samorządowych, przez organizacje samorządowe poprzez wręczenie, przekazanie panu prezydentowi, wniosków do białej księgi. Nastąpiło to w październiku 2010 roku. Od tego czasu odbyło się kilka debat, forów debat publicznych, kilkanaście spotkań konsultacyjnych. Sam projekt w swoich kolejnych wersjach był szeroko prezentowany zarówno w Polsce na wielu spotkaniach, jak i w bezpośrednich spotkaniach organizowanych w kancelarii. Wszystkim tym osobom, które uczestniczyły w procesie powstawania projektu, chciałbym bardzo serdecznie podziękować.

Oznacza to również, że po pewnym okresie debaty, jak mniemam, szerokiej debaty publicznej, następuje pewien okres, w którym należy kończyć debatę i próbować konkludować zaproponowane rozwiązania poprzez decyzje parlamentu. Wydaje się, że dzisiejsze wysłuchanie w sposób jednoznaczny wskazuje, po pierwsze – na celowość tych regulacji, które zostały tutaj zaproponowane. Celowość ta została potwierdzona zarówno

przez przedstawicieli organizacji samorządu terytorialnego różnych rodzajów i kategorii, jak również przez różne środowiska związane z organizacjami pozarządowymi, z organizacjami społecznymi. Wydaje się, że w ten sposób zamiar pana prezydenta, żeby spróbować znaleźć rozwiązanie, które w jakimś sensie byłoby rozwiązaniem racjonalnego, pozytywnego kompromisu co do jego ogólnych zasad chyba, jest potwierdzony przez to wysłuchanie.

Oczywiście, rozumiem również, że pewne wątpliwości, zgłaszane pytania czy też uwagi dotyczące kształtu referendów będą przedmiotem dalszej dyskusji. Chciałem tylko zaznaczyć, że ze strony pana prezydenta zarówno w samym projekcie, jak też w trakcie jego wystąpień publicznych wyraźnie, w szczególny sposób, bardzo mocno była podnoszona kwestia referendum tematycznego jako tego referendum, które nie tylko w faktyczny i skuteczny sposób ma prowadzić do mechanizmów demokracji bezpośredniej, ale które również powinno pozwolić na większe zaangażowanie obywateli w procesy podejmowania decyzji, jak też przenieść debatę w samorządach terytorialnych, oderwać ją od kwestii politycznych i skupić ją na kwestiach merytorycznych. Dlatego, że samorząd terytorialny jest przecież powoływany po to, żeby rozwiązywać konkretne sprawy, konkretne problemy a w mniejszym stopniu – zajmować się dyskusją czy właściwie w ogóle nie zajmować się dyskusją dotyczącą, że tak powiem, władzy, szczególnie w wymiarze politycznym.

Warto również zwrócić uwagę na podnoszoną w trakcie dzisiejszego spotkania kwestię praktyki funkcjonowania samorządu terytorialnego, jak również tych rozwiązań, które w wielu gminach w jakimś sensie były prekursorskie w stosunku do projektu a z których to rozwiązań, nie ukrywam, również skorzystaliśmy w trakcie przygotowywania rozwiązań projektu. Jak chociażby ze standardów inicjatyw uchwałodawczych, standardów konsultacji społecznych, standardów wysłuchań obywatelskich, które niektóre gminy i powiaty w Polsce już stosowały. Uważamy, że tego rodzaju rozwiązania, które już istnieją w Polsce, które już funkcjonują w Polsce, również powinny być przedmiotem – tak jak było powiedziane na tej sali – szerokiej promocji, ponieważ demokracja to nie jest kwestia tylko litery prawa, ale jest to również kwestia praktyki demokratycznej. Po to, żeby praktykę demokratyczną, praktykę demokracji wzmocnić, pan prezydent postanowił o uruchomieniu czy też zorganizowaniu Nagrody Obywatelskiej Prezydenta RP, która połączona z Witryną Obywatelską Prezydenta RP – z jednej strony – pozwala na podzielenie się dobrymi praktykami ze strony tych wszystkich, którzy je uprawiają, praktykują, jak również na zaznaczenie czy też uhonorowanie tych osób, które w szczególny sposób są liderami nowych, dobrych rozwiązań w dziedzinie wspólnoty w zarządzaniu samorządowym.

Warto również zwrócić uwagę, że niektóre kwestie, które były podnoszone przez państwa, być może w niedostateczny sposób są uwzględniane w projekcie ustawy, ale jednak istnieją – chociażby kwestia, która była poruszana a dotycząca problematyki możliwości prowadzenia przez gminy, powiaty działalności gospodarczej. Z jednej strony jest ona uwarunkowana, po pierwsze – koniecznością wpisania takiej działalności gospodarczej w strategię rozwoju gminy, która przecież jest przygotowywana przez radę. To rada podejmuje decyzje o tym, w jaki sposób strategia ta może być realizowana. Po drugie – proszę też zwrócić uwagę, że ustawa w jednym ze swoich artykułów zawiera konieczność przedstawiania publicznie informacji o stanie zobowiązań spółek prawa handlowego, które są własnością jednostki samorządu terytorialnego. Chodzi nam także o to, żeby zwiększyć kontrolę publiczną nad spółkami prawa handlowego wtedy, kiedy wykonują one zadania publiczne, wtedy, kiedy są własnością gminy. Jest to swoistego rodzaju wyłom.

Warto też zwrócić uwagę, że pewne dyskusje czy wątpliwości, które były tutaj zgłaszane w kontekście stowarzyszeń i komitetów aktywności lokalnej, dotyczą bardzo szczególnego obszaru działań. Zamiarem projektu ustawy nie było wyeliminowanie czy też zastępowanie obecnych stowarzyszeń zwykłych, zamiarem i celem ustawy było jedynie zapewnienie takiej formuły realizowania działań publicznych, w której współdziałanie mieszkańców, współdziałanie mieszkańców właśnie w formie komitetów aktywności lokalnej czy w formie stowarzyszeń zwykłych, mogłoby się spotkać ze wsparciem

ze strony samorządów terytorialnych, chociażby poprzez formułę budżetu, rezerwy budżetowej przeznaczonej na tego rodzaju działania. Coś, co dzisiaj jest robione czy też czynione w wielu gminach na zasadzie trochę, że tak powiem, obok prawa (jeżeli można tak to ująć) czyli tzw. wspólne działania gminy i mieszkańców dla ulepszenia swojej miejscowości, dla budowania dróg, dla budowania lokalnej, bardzo lokalnej infrastruktury komunalnej, wydaje się, że jest bardzo ważne. Bardzo ważne jest, żeby tego rodzaju działania mogły odbywać się w sposób transparentny, przejrzysty, jawny. Do tego służą rozwiązania, które są zaproponowane w ustawie.

Bardzo dziękujemy również za dostrzeżenie w projekcie ustawy tej szczególnej wartości, jaką jest możliwość wykorzystania tradycyjnych form demokracji lokalnej, szczególnie tak ważnej w obszarach wiejskich, jakimi są zebranie mieszkańców oraz wszelkie związane z tym tradycyjne prerogatywy funkcjonowania struktury sołectw a tym samym osób sołtysów. Wydaje się, że jest to ważna rzecz, żeby demokracja tam, gdzie dobrze praktykuje, tam, gdzie ma już kilkusetletnią tradycję, mogła być kontynuowana w naszych nowych formach demokracji samorządu terytorialnego.

Wydaje się, że warte w trakcie dyskusji były również te głosy, które mówiły o konieczności dostrzeżenia i rozważenia w jakimś stopniu personalnego wymiaru funkcjonowania samorządu terytorialnego, jak też dostrzeżenia w personalnym wymiarze funkcjonowania samorządu terytorialnego możliwości pełnienia przez radnych w sposób aktywny i skuteczny swojej roli radnego wyposażonego w odpowiednie zaplecze czy też możliwości merytorycznego działania. Z drugiej strony pamiętajmy też o tym, że ci przedstawiciele organów wykonawczych, którzy działają na rzecz swoich gmin i swoich wspólnot, po zakończeniu kadencji mają zakaz podejmowania przez okres dwóch lat działalności gospodarczej w podmiotach, w stosunku do których były przez nich podejmowane decyzje administracyjne.

Pragnę zwrócić uwagę na to, że jest to swoistego rodzaju ograniczenie w pewnym sensie możliwości działania, w pewnym sensie ograniczenie praw obywatelskich, które w jakimś sensie jest niezrekompensowane a jest szczególnie dotkliwe w przypadku małych miejscowości, gdzie w sposób oczywisty wójt, burmistrz, prezydent, podejmując chociażby decyzje w sprawie ustalania wysokości opłat w odniesieniu do różnego rodzaju działań, *de facto* podejmuje decyzje praktycznie wobec wszystkich pracodawców w małej miejscowości.

Wydaje się, że z tego względu podnoszone ze strony samorządu terytorialnego kwestie pewnej nierówności powinny być dostrzeżone w trakcie procesu legislacyjnego.

Bardzo serdecznie dziękując za wszystkie uwagi, wierzę, że będą one dobrą inspiracją dla rozwiązań. Szczególnie chciałbym podziękować za ducha konstruktywnej debaty, ducha konstruktywnej wymiany poglądów, który istniał na tej sali. Wydaje mi się, wierzę, że dalej istnieje, pomimo – oczywistej – różnicy co do niektórych bardzo szczegółowych rozwiązań.

Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo szczególnie tym, którzy dotrwali do końca, członkom Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, panom posłom, tym wszystkim, którzy wzięli udział w wysłuchaniu publicznym, przedstawicielom pana prezydenta.

Chciałbym podzielić pogląd pana ministra, że ta niezwykle twórcza (mam nadzieję, że dla nas wszystkich) dyskusja będzie niezwykle inspirująca dla posłów do dalszych prac nad, pewnie wszyscy jesteśmy o tym przekonani, ważnym projektem ustawy.

Zamykam nasze posiedzenie.

Dziękuję bardzo.

Poniżej teksty wystąpień niewygłoszonych oraz teksty wystąpień, które został wygłoszone we fragmentach

Warszawa, 10 grudnia 2013

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
w/m

Wysłuchanie publiczne
w sprawie projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw — stanowisko Instytutu Spraw Obywatelskich

1. Uważamy za przedwczesną propozycję zliberalizowania zasad tworzenia i przystępowania do spółek prawa handlowego przez jednostki samorządu terytorialnego.

Dotychczas gmina, aby utworzyć lub przystąpić do spółki poza sferą użyteczności publicznej poprzez wniesienie aportu musiała udowodnić, iż inne zadysponowanie składnikiem mienia naraziłoby samorząd na poważną stratę majątkową. Prezydent zwalania gminę z obowiązku udowodnienia korzyści wynikających z założenia spółki, czego elementem musi być napisanie profesjonalnego biznes-planu. Innymi słowy, konsekwencją propozycji prezydenta jest regres standardów zarządzania samorządem.

Dotychczas warunkiem przystępowania do spółek zajmujących się działalnością wydawniczą, edukacyjną, promocyjną, konsultingową i sportową było oceniane przez sąd administracyjny kryterium ich istotności dla rozwoju samorządu gminnego. Taki warunek przymuszał samorządowców do przeprowadzenia dowodu, który ostałby się przed sądem administracyjnym, że założenie spółki jest korzystne dla wspólnoty lokalnej. W swoich propozycjach prezydent uchyla ten warunek.

Prezydent proponuje, by gminy mogły przystępować do każdej spółki, której prowadzenie realizowałoby strategię jej rozwoju. Postawienie na turystykę (a która gmina nie chce mieć turystów?) pozwoli na inwestowanie publicznych środków począwszy od linii lotniczych, dalekobieżnych przewoźników kolejowych i autobusowych poprzez stacje benzynowe, hotele na sieci pizzerii kończąc.

Dla prezydenta nie istnieje problem finansowania ze źródeł publicznych konkurujących na tym samym terenie między sobą spółek gminnej, powiatowej i wojewódzkiej.

Instytut Spraw Obywatelskich, ul. Więckowskiego 33/107, 90-734 Łódź
tel./fax: 42 630 17 49, e-mail: biuro@inspro.org.pl, www.inspro.org.pl
NIP: 7251872506, REGON: 473224144, KRS: 0000191928
Nr konta: BSRz w Łodzi 11 8784 0003 0005 0010 0013 0001

Mankamentem propozycji Prezydenta jest brak idących za liberalizacją zasad tworzenia i przystępowania do spółek zmian w zakresie dostępu do informacji publicznej. Jedną z konsekwencji pełzającej komercjalizacji usług publicznych jest odcinanie przez lokalny establishment obywateli od wiedzy o działalności władz samorządowych coraz częściej realizowanych za pośrednictwem spółek. Podstawą niejawności jest tzw. tajemnica przedsiębiorstwa o której mowa w art.11 ust.4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji lub ustawa o danych osobowych. Przepisy te chronią nie rzeczywiste tajemnice handlowe, a np. informację w jakiej skali i na jakich warunkach spółki komunalne zatrudniają działaczy partyjnych lub dają zlecenia z wolnej ręki uprzywilejowanym firmom. Dlatego spółki komunalne powinny być przejrzyste w takim samym stopniu, jak urzędy – podejmując w nich pracę każdy powinien się liczyć z upublicznieniem swoich zarobków, a firma, która przyjmuje zlecenia powinna być świadoma jawności warunków zawieranych umów. Szczegółowe propozycje zmian w zakresie dostępu do informacji publicznej patrz punkty 12-15 poniżej.

Drugim brakiem uniemożliwiającym przyjęcie propozycji prezydenta zliberalizowania zasad tworzenia i przystępowania do spółek przez samorządy jest brak wzmocnienia elementów nadzoru nad działalnością władz lokalnych w ślad za powiększeniem zakresu ich kompetencji. Chodzi tu o nadzór merytoryczny, a nie formalny. Realia organów stanowiących są takie, iż nie sprawuje on efektywnego nadzoru nad działalnością organu wykonawczego, chociażby ze względu na brak narzędzi niezależnych od organu wykonawczego pozwalających na merytoryczną weryfikację przedkładanych propozycji. Być może należy rozważyć umożliwienie skorzystania na wniosek np. 40% radnych z doradztwa niezależnych ekspertów. Także bez zmiany standardów pracy Najwyższej Izby Kontroli nie wolno liberalizować zasad gospodarowania majątkiem publicznym. Aktualnie tryb pracy NIK jest nieefektywny (np. największa prywatyzacja komunalna III RP jakim była sprzedaż Stołecznego Przedsiębiorstwa Energetyki Cieplnej do dziś nie została skontrolowana mimo upływu 2 lat, chociaż transakcja ta stanowi wzorzec kolejnych prywatyzacji).

Na marginesie, zbadania wymaga zgodność proponowanych przez prezydenta przepisów o tworzeniu i przystępowaniu samorządów do spółek prawa handlowego z ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji. Skoro mieniem jednostki samorządu terytorialnego mogą także być akcje i udziały w spółkach, to wszystko wskazuje na to, iż Prezydent proponuje kolejny tryb zbywania akcji obok sposobów wskazanych w w/w ustawie. Ustawa ta przyjęła obecny kształt po wielu latach dobrych i złych doświadczeń, tymczasem propozycja prezydenta omija ustanowione tam zabezpieczenia maksymalizujące bezstronność wyboru inwestora i wpływów z prywatyzacji bądź innych jej korzyści dla interesu publicznego.

Instytut Spraw Obywatelskich, ul. Więckowskiego 33/107, 90-734 Łódź
tel./fax: 42 630 17 49, e-mail: biuro@inspro.org.pl, www.inspro.org.pl
NIP: 7251872505, REGON: 473224144, KRS: 0000191928
Nr konta: BSRz w Łodzi 11 8784 0003 0005 0010 0013 0001

Otóż autorzy nowelizacji nie przewidują wyboru prywatnego wspólnika/akcjonariusza w trybie „konkursowym." Kontrola nad wniesionym bezprzetargowo aportem może zostać następnie przejęta przez drugą stronę poprzez nabycie mniejszościowego pakietu udziałów/akcji przez dominującego wspólnika akcjonariusza. Jeśli spółka nie będzie notowana publicznie, podmiot taki będzie uprzywilejowany w nabyciu udziałów/akcji samorządu. Oznacza to, że grunt zarówno przy wniesieniu aportem, jak i w przypadku transakcji na udziałach/akcjach nie przejdzie ani razu testu wartości rynkowej, a mimo to samorząd utraci nad nim władztwo.

2. Krytycznie oceniamy propozycję zwiększenia frekwencji wymaganej dla ważności referendum odwoławczego. Propozycja, aby frekwencja ta wynosiła 100% frekwencji w ostatnich wyborach faktycznie zmierza do paraliżowania referendów odwoławczych. W ostatnich latach tylko w jednym przypadku wymóg ten zostałby spełniony (gmina Bałtów, 2007 r.). Propozycja Prezydenta prowadzi do faktycznego uchylenia art.169 ust.3 Konstytucji, który przewiduje możliwość odwoływania organów jednostek samorządu terytorialnego.

Naszym zdaniem próg frekwencyjny jako warunek ważności referendum jest niezgodny z Konstytucją RP. Mianowicie, należy zauważyć, iż Konstytucja rozróżnia 4 rodzaje referendów:

a. art.90 – referendum ratyfikacyjne traktatu międzynarodowego, którego zasady przeprowadzenia odsyłane są do referendum ogólnokrajowego.
b. art.125 – referendum ogólnokrajowe z wymogiem 50% frekwencji dla jego ważności; zasady jego przeprowadzania określa ustawa.
c. art.170 – referendum lokalne; zasady jego przeprowadzania określa ustawa.
d. art.235 – referendum zatwierdzające zmiany w Konstytucji, gdzie nie ma wymogu frekwencji, a jedynie wymóg by większość głosujących poparła zmiany; brak delegacji dla ustawodawcy do określenia zasad jego przeprowadzania.

Tylko dwa z czterech rodzajów referendów mają zastrzeżony w Konstytucji wymóg frekwencji 50% do ich ważności. Oznacza to, że tam, gdzie Prawodawca chciał wprowadzenia frekwencji jako warunku ważności referendum, tam uczynił to wprost odpowiednim zapisem w Konstytucji (patrz art.125 i odsyłający do niego art.90). Nie jest możliwe, by autor Konstytucji w przypadku jednego rodzaju referendum zastrzegał wymóg frekwencji do jego ważności, a w przypadku innych rodzajów referendów taki zapis wbrew swoim intencjom przeoczył. Brak w Konstytucji zapisu uzależniającego ważność referendum lokalnego i konstytucyjnego od frekwencji oznacza wolę Prawodawcy uznania ich ważności bez względu na frekwencję. Zwolennikom przeciwnego poglądu należy zadać „pomocnicze" pytanie: w jaki sposób Prawodawca miałby zapisać w Konstytucji ewentualną intencję ważności

Instytut Spraw Obywatelskich, ul. Więckowskiego 33/107, 90-734 Łódź
tel./fax: 42 630 17 49, e-mail: biuro@inspro.org.pl, www.inspro.org.pl
NIP: 7251872505, REGON: 473224144, KRS: 0000191928
Nr konta: BSRz w Łodzi 11 8784 0003 0005 0010 0013 0001

referendum bez względu na frekwencję? Otóż taki zamiar musiałby przyjąć postać zapisu, iż „referendum lokalne jest ważne bez względu na frekwencję". Gdzie jest jednak w Konstytucji zapis ustanawiający generalną zasadę frekwencji w głosowaniach powszechnych, by czynić od niego takim zapisem wyjątek? Dlaczego w takim razie domniemanie frekwencji jako ważności głosowania nie stosowałoby się do referendum konstytucyjnego lub wyborów powszechnych? „Sztukowanie" rzekomych luk w prawie podobnymi zapisami sprzeciwia się elementarnym standardom wykładni prawa i sztuki prawidłowej legislacji, a do tego właśnie prowadzi zasada neutralności Prawodawcy względem ograniczenia ważności referendum wymogiem frekwencji.

W konsekwencji za bezpodstawny należy uznać pogląd, iż Prawodawca poprzez zapis odsyłający ustalenie szczegółowych przepisów regulujących referendum lokalne do ustawy pozostawił uznaniu Parlamentu ewentualne wprowadzenie wymogu frekwencji do ważności głosowania. Ustawa „zwykła" nie może bowiem korygować autora ustawy zasadniczej, który generalnie miał na uwadze kwestię frekwencji przy uchwalaniu Konstytucji, i tam, gdzie uznał ten wymóg za konieczny dla dobra publicznego zaznaczył to precyzyjnym zapisem.

Uznaniu intencji Prawodawcy pozostawienia Parlamentowi ewentualnego wprowadzenia wymogu frekwencji jako warunku ważności referendum lokalnego sprzeciwia się także kształt analogicznych w tym zakresie przepisów Konstytucji regulujących wybory powszechne, w tym organów jednostek samorządu terytorialnego. Autor Konstytucji w art.100 ust.3 milczy w sprawie wymogu frekwencji dla ważności wyborów odsyłając w sprawie szczegółów tak jak w przypadku referendum lokalnego do właściwej ustawy. Czy oznacza to, że Parlamentowi wolno ustawą wprowadzić wymóg frekwencji dla ważności wyborów? Jeśli tak, to naruszona byłaby jedna z naczelnych zasad Konstytucji, że procedury funkcjonowania państwa nie mogą dopuszczać ich utknięcia w martwym punkcie, gdyby np. z powodu niskiej frekwencji nie mogły się odbyć ważne wybory. Jeśli nie, to dlaczego analogiczne zapisy dotyczące referendum lokalnego tj. brak wymogu frekwencji w Konstytucji i odesłanie w sprawie szczegółów do ustaw miałyby być inaczej wykładane w przypadku referendów lokalnych, a inaczej w przypadku wyborów? Obrońcy takiej tezy musieliby przedstawić podstawę prawną takiego zróżnicowania sposobu wykładni zapisów art.100 i art.170 Konstytucji dotyczących tego samego zagadnienia. Zaznaczyć należy, iż w przypadku referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy, ten mechanizm demokracji bezpośredniej nie ma charakteru uzupełniającego demokrację przedstawicielską, a jest rozwiązaniem o znaczeniu ustrojowym. Jak bowiem powyżej już zwrócono uwagę, jest to jedyna od wprowadzenia w 2002 r. bezpośrednich wyborów wójta/burmistrza/prezydenta

Instytut Spraw Obywatelskich, ul. Więckowskiego 33/107, 90-734 Łódź
tel./fax: 42 630 17 49, e-mail: biuro@inspro.org.pl, www.inspro.org.pl
NIP: 7251872505, REGON: 473224144, KRS: 0000191928
Nr konta: BSRz w Łodzi 11 8784 0003 0005 0010 0013 0001

możliwość realizacji dyspozycji zawartej w art.169 ust.3 Konstytucji przewidującej ewentualność odwołania organu wykonawczego gminy, albowiem konsekwentnie zniesiono wówczas mechanizm odwoływania takiego organu przez organ stanowiący. Dlatego szczególnie w przypadku referendum lokalnego w sprawie odwołania prezydenta/burmistrza/wójta powinna obowiązywać wykładania przepisów konstytucyjnych regulujących wybory powszechne, która nie przewiduje możliwości wprowadzenia przez Parlament wymogu frekwencji dla ważności wyborów.

Nawet jeżeli jednak uznać, iż Prawodawca pozostawił uznaniu Parlamentu dowolne uregulowanie przepisów o referendum lokalnym aktem rangi ustawy, to ustawa ta mogła ograniczać prawo zawarte w art.170 Konstytucji tylko w zakresie dopuszczonym w art.31 ustawy zasadniczej. Oznacza to, że należałoby dowieść, w jaki sposób ograniczenie poprzez wprowadzenie frekwencji jako wymogu ważności referendum prawa do decydowania o sprawach wspólnoty samorządowej miało na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa Państwa, porządku publicznego, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Taka argumentacja nie istnieje. W szczególności, bezpieczeństwu państwa (o ile w przypadku jednej z gmin możemy mówić o Państwie) oraz porządkowi publicznemu nie zagraża rzekoma niestabilność władzy wykonawczej, skoro do roku 2002 władza wykonawcza mogła być odwołana w każdej chwili przez organ stanowiący. Nadto, o niestabilności nie może być mowy, albowiem procedury przewidują natychmiastowe powołanie przez premiera na miejsce odwołanej osoby komisarza (przed 2002 r. premier był uprawniony do powołania komisarza tylko w przypadku poważnej zwłoki w wyborze nowego organu wykonawczego przez organ stanowiący).

Wprowadzony w art.55 ust.2 url wymóg frekwencji do ważności referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy ogranicza prawo przyznane obywatelowi w art.170 Konstytucji, w tym przypadku przez innych członków wspólnoty samorządowej, w szczególności tych, którzy zważywszy frekwencję w głosowaniu powszechnych na poziomie nie przekraczającym 50% (w ostatnich przed referendum wyborach Prezydenta m.st.Warszawy, do których odsyła w w/w artykule ustawodawca frekwencja wyniosła 48,45%) nie angażują się w sprawy publiczne. W konsekwencji wymogu frekwencji do ważności referendum osoby uprawnione do głosowania, które nie wzięły w nim udziału są efektywnie uwzględniane jako głosy oddane przeciwko pytaniu referendalnemu, ku czemu ustawa zasadnicza nie daje żadnych podstaw. Jeżeli frekwencja wynosi poniżej 100% (a racjonalny Prawodawca nie mógł założyć maksymalnej frekwencji) istnieje nierówność głosu uprzywilejowująca głos obywateli zainteresowanych negatywnym przesądzeniem

Instytut Spraw Obywatelskich, ul. Więckowskiego 33/107, 90-734 Łódź
tel./fax: 42 630 17 49, e-mail: biuro@inspro.org.pl, www.inspro.org.pl
NIP: 7251872505, REGON: 473224144, KRS: 0000191928
Nr konta: BSRz w Łodzi 11 8784 0003 0005 0010 0013 0001

wyników referendum poprzez absencję. Jak zauważono w Kodeksie Dobrych Praktyk Referendalnych uchwalonego na zlecenie Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy przez jedną z jej agend, Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisja Wenecka), przy wysokiej stałej absencji w głosowaniach powszechnych nawet niewielka mniejszość korzystając z progu frekwencyjnego do ważności referendum jest w stanie zablokować decyzję popieraną przez ogromną większość angażujących się w sprawy publiczne obywateli[1]. Na przykład, w przypadku referendum z 13 października 2013 w Warszawie, aby pozostać na swoim stanowisku, w przypadku braku progu frekwencyjnego Prezydent m.st.Warszawy musiałaby przekonać do zagłosowania przeciwko jej odwołaniu tyle samo osób, ile zagłosowało za jej odwołaniem, czyli 322.017 osób. Tymczasem pod reżimem art.55 ust.2 url, zważywszy frekwencję osiągniętą w 2010 r. na poziomie 649.049 oddanych głosów, do której odwołuje się ustawodawca w w/w artykule, wystarczyło Pani Prezydent dysponować poparciem $^2/_5$ + 1 głosujących w 2010, czyli 259.620 osób. Oznacza to, że głos nie oddany miał wartość 1,31 głosu oddanego przeciw odwołaniu ($^{322.017}/_{259.620}$; innymi słowy, aby zrównoważyć 3 osoby, które zostały przez Hannę Gronkiewicz-Waltz przekonane do absencji, jej oponenci musieli przekonać 4 osoby do udziału w referendum). Takiej możliwości wzmocnienia siły głosu swoich zwolenników ustawodawca nie przyznał wnioskodawcom referendum o odwołanie organu wykonawczego samorządu terytorialnego. Tak więc artykuł 55 ust.2 url poprzez uprzywilejowanie jednej ze stron w sposobie ustalania wyników referendum i różnicowanie wymagań stawianych stronom sporu przekładających się na sposoby i koszty prowadzenia kampanii referendalnej stoi w sprzeczności z art.32 Konstytucji, która nie daje żadnych podstaw do takiego zróżnicowania.

Powyższe zróżnicowanie stron kampanii referendalnej nie wynika bezpośrednio z Konstytucji. Oznacza to, że ich ustawowe zróżnicowanie musi mieć podstawę faktyczną. Z całą pewnością nie może nią być stabilizowanie władzy wykonawczej, albowiem w momencie uchwalania ustawy zasadniczej organy władzy wykonawczej mogły być w każdym momencie odwołane przez organ stanowiący. Mimo to, Prawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie do Konstytucji zapisów zmieniających taki stan rzeczy. Jeżeli po wprowadzeniu bezpośredniego wyboru prezydentów, burmistrzów i wójtów ustawodawca miał zamiar zwiększenia stabilności tak wybieranych organów, to mógł to uczynić ale bez faktycznego korygowania autora Konstytucji, w tym przypadku poprzez wprowadzenie nie przewidzianego w Konstytucji dla referendów lokalnych wymogu frekwencji do ich ważności.

[1] patrz punkt 51 Memorandum (http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)008rev-e)

Instytut Spraw Obywatelskich, ul. Więckowskiego 33/107, 90-734 Łódź
tel./fax: 42 630 17 49, e-mail: biuro@inspro.org.pl, www.inspro.org.pl
NIP: 7251872505, REGON: 473224144, KRS: 0000191928
Nr konta: BSRz w Łodzi 11 8784 0003 0005 0010 0013 0001

Tymczasem od 2002 ustawodawca zniósł możliwość odwoływania organów wykonawczych przez organy stanowiące. Oznacza to, że odwoływanie organów wykonawczych gmin w drodze referendum nabrało znaczenia ustrojowego i stało się jedyną możliwością realizacji dyspozycji art.169 ust.3 Konstytucji. Stabilizacja organów władzy wykonawczej gmin została istotnie zwiększona i dlatego nie ma uzasadnienia dla zaostrzenia rygoru stabilności władz wykonawczych gminy ponad to, co zapisano w Konstytucji.

3. Wnosimy o obniżenie ilości wymaganych podpisów pod wnioskiem o referendum ze względu na ilość mieszkańców gminy. Zbieranie podpisów w dużych ludnościowo jednostkach samorządu terytorialnego jest trudniejsze organizacyjnie niż w małych. Proponujemy uwzględnić wymóg 2% podpisów mieszkańców pod wnioskiem o referendum w województwach, powiatach i miastach na prawach powiatu, 4% w powiatach i miastach oraz 6% w gminach. Dopuszczamy możliwość wyższych wymagań dla referendów odwoławczych organów samorządu.

4. Ze względu na fakt, iż orzecznictwo sądów wprowadziło praktykę zawężającą zakres referendów tematycznych wskazany w ustawie (np. referendum nie może dotyczyć spraw już przesądzonych przez organ stanowiący), wnosimy o zdefiniowanie tego zakresu poprzez termin *„w każdej sprawie publicznej"*.

5. Wnosimy o uwzględnienie ograniczenia kadencji prezydenta/burmistrza/wójta a także radnych do dwóch pełnych kadencji. Jednocześnie należy wprowadzić po dwukrotnym z rzędu pełnieniu mandatu w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego zakaz kandydowania na kadencję bezpośrednio następującą po okresie pełnienia mandatu z wyboru publicznego. Rotacja osób pełniących w/w funkcje publiczne przeciwdziałać będzie krzepnięciu struktur partyjnych oraz powstawaniu układów lokalnych, a także spowoduje zwiększenie uczestnictwa w rządzeniu większej liczby obywateli.

6. Krytycznie oceniamy prawo władz samorządowych do uzupełnienia pytania referendalnego o zgodę na samoopodatkowanie mieszkańców celem pokrycia kosztów wdrożenia w życie wyników referendum. Wobec trudności czynionych przez władze samorządowe w szybkim dostępie do informacji publicznej inicjatorzy referendum, którzy nie dysponują personelem wykwalifikowanych osób nie będą w stanie zweryfikować twierdzeń władz o rzekomych kosztach. Z doświadczenia samorządowego wynika także to, że lokalny establishment w okresie kampanii wyborczych i referendalnych zawsze potrafi wygospodarować środki na realizację swoich celów. Warunek 30% frekwencji dla ważności referendum uzupełnionego o pytanie podatkowe czyni de facto zniesienie wymogu frekwencji fikcją, albowiem będzie on wprowadzany uznaniową decyzją władz lokalnych.

Instytut Spraw Obywatelskich, ul. Więckowskiego 33/107, 90-734 Łódź
tel./fax: 42 630 17 49, e-mail: biuro@inspro.org.pl, www.inspro.org.pl
NIP: 7251872505, REGON: 473224144, KRS: 0000191928
Nr konta: BSRz w Łodzi 11 8784 0003 0005 0010 0013 0001

7. Ponieważ ani w Konstytucji, ani w ustawie o referendum lokalnym, ani w kodeksie wyborczym nie przewiduje się tajności głosowań referendalnych wnioskujemy o wprowadzenie odpowiedniego zapisu w ustawie.

8. Wnioskujemy o precyzyjny zapis, iż tajnością głosowania objęta jest także lista oddających głos, jak to zaleca Komisja na Rzecz Demokracji poprzez Prawo Rady Europy w punkcie I.4.c. W chwili, w którym absencja lub udział w głosowaniu może być opowiedzeniem się za lub przeciwko pytaniu referendalnemu tajemnicą powinny być objęte listy osób, które oddały głos. Jak wynika z opublikowanych wyników, w referendum ws. odwołania Prezydent m.st.Warszawy w dn. 13 października 2013 w pięciu komisjach obwodowych (nr 1109, 1130, 1141, 1145, 1149) 100% głosujących zagłosowało za odwołaniem Hanny Gronkiewicz-Waltz. W konsekwencji nie jest tajemnicą, jak zagłosował każdy uczestnik głosowania w tych obwodach, a przecież lista wyborców jest jawna.

9. Proponujemy rozważenie ustawowego wprowadzenia trzech stałych terminów odbywania referendów lokalnych dla całego kraju (np. każda ostatnia niedziela września, stycznia i maja). Trwałe zaistnienie dni referendalnych w kalendarzu sprzyjać będzie wyższej frekwencji. Media ogólnopolskie, zwłaszcza publiczne będą informować o dniach referendalnych bez merytorycznego angażowania się z racji wielości referendów odbywających się w tym samym dniu, jak to ma miejsce w trakcie kampanii wyborczych lub odbytych referendów (ws. przyjęcia Konstytucji lub akcesu do UE). Obywatele będą zachęcani w ten sposób do udziału w referendach przy ograniczonym nacisku perswazji ze strony grup interesów dominujących w mediach. W przypadku przyjęcia takiego rozwiązania należałoby wprowadzić zakaz łączenia referendów z wyborami lokalnymi (np. poprzez wprowadzenie zasady, iż nie przeprowadza się referendów w ostatni obligatoryjny termin przypadający przed wyborami lokalnymi.

10. Wobec godnego poparcia braku wymogu frekwencji w referendum tematycznego do jego ważności, ustawodawca powinien jednak wprowadzić zapisy stanowiące bezpiecznik przed nieracjonalnymi wynikami referendów zwłaszcza, jeśli pytania referendalne nie przechodzą przez weryfikację ekspercką. Dlatego wydaje się pożądane w przypadku frekwencji niższej niż w ostatnich wyborach wprowadzenie możliwości zawieszenia wyników referendum przez organ stanowiący lub wykonawczy, co jest równoznaczne z rozpisaniem nowych wyborów do tych organów. Nowo wybrany organ będzie uprawniony do podtrzymania lub odrzucenia wyników referendum.

Instytut Spraw Obywatelskich, ul. Więckowskiego 33/107, 90-734 Łódź
tel./fax: 42 630 17 49, e-mail: biuro@inspro.org.pl, www.inspro.org.pl
NIP: 7251872505, REGON: 473224144, KRS: 0000191928
Nr konta: BSRz w Łodzi 11 8784 0003 0005 0010 0013 0001

11. Koniecznym jest wprowadzenie zapisów usprawniających ścieżkę sądową w przypadku referendów lokalnych. Ustawa wymaga wydanie przez sądy administracyjne obu instancji orzeczenia w terminie 15 dni od daty skargi na uchwałę organu stanowiącego odmawiającej przeprowadzenia referendum. Ustawodawca nie nałożył jednak obowiązku równie pilnego sporządzenia uzasadnienia wyroku I instancji, bez którego nie można złożyć kasacji. Pożądanym byłoby zobowiązanie sądu do sporządzenia uzasadnienia w terminie nie dłuższym niż 15 dni. Ale i taka poprawka może okazać się niewystarczająca. Sądy egzekwując dotrzymywanie terminów zawitych przez obywateli same notorycznie ich nie przestrzegają. W przypadku jednego z referendów tematycznych prawomocny wyrok ws. uchwały odmawiającej wnioskodawcom przeprowadzenia referendum zapadł po 8 miesiącach, w czasie których lokalne władze poprzez politykę faktów dokonanych przeprowadziły zmiany czyniące referendum bezprzedmiotowym.

12. Bez zmian w dostępie do informacji publicznej możliwość przeprowadzania referendów będzie bardzo ograniczona. Brak takich zmian będzie miał też niekorzystne konsekwencje po zliberalizowaniu zasad tworzenia i przystępowania przez jednostki samorządu terytorialnego do spółek prawa handlowego.

Bezwzględnie należy wprowadzić zmiany dotyczące rozpatrywania przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze odwołań od decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Aktualnie dyspozycja 14 dni na rozpatrzenie takiego odwołania jest najczęściej nieprzestrzegana i często wynosi kilka miesięcy. W związku z tym należy rozważyć rozpatrywanie takich odwołań przez składy jednoosobowe bez obowiązku sporządzania uzasadnień (stosuje się domniemanie przyjęcia uzasadnienia strony, do której stanowiska kolegium się przychyla), chyba, że motywy decyzji wykraczają poza argumentację stron. Skargę na decyzję SKO niezadowolona strona składa w terminie 15 dni od daty doręczenia decyzji bezpośrednio do wojewódzkiego sądu administracyjnego wraz z dowodem (pod rygorem nieważności skargi) doręczenia drugiej stronie odpisu, a w przypadku organu także akt sprawy. Druga strona obowiązana jest złożyć odpowiedź na skargę w terminie 15 dni od daty doręczenia odpisu (w przypadku organu wraz z aktami).

Skoro w miażdżącej większości przypadków sporów o dostęp do informacji publicznej strona niezadowolona z rozstrzygnięcia SKO odwołuje się do sądu administracyjnego, być może należy rozważyć likwidację kolegium jako zbędnego ogniwa w przypadku tej kategorii sporów.

Instytut Spraw Obywatelskich, ul. Więckowskiego 33/107, 90-734 Łódź
tel./fax: 42 630 17 49, e-mail: biuro@inspro.org.pl, www.inspro.org.pl
NIP: 7251872505, REGON: 473224144, KRS: 0000191928
Nr konta: BSRz w Łodzi 11 8784 0003 0005 0010 0013 0001

13. Należy usprawnić ścieżkę sądową w przypadku rozpatrywania spraw w zakresie udostępniania informacji publicznej poprzez dopuszczenie uproszczonego postępowania na szczeblu wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zasadą powinno być np. rozpatrywanie skarg w składzie jednoosobowym na posiedzeniach niejawnych, chyba że przewodniczący wydziału ze względu na nietypowość sprawy postanowi o rozpatrzeniu jej w zwykłym trybie (na postanowienie takie nie powinno przysługiwać stronom zażalenie).

14. Należy urealnić odpowiedzialność za bezprawną odmowę udostępnienia informacji publicznej. Aktualnie art.23 ustawy o dostępie do informacji publicznej przewidujący sankcje karne praktycznie jest niestosowany w porównaniu do ilości prawomocnych wyroków uchylających odmowne decyzje organów. W przypadku odrzucenia przez NSA kasacji organu, osoba pełniąca tę funkcję powinna pokrywać koszty sądowe kasacji, chyba że dowiedzie, że działała z w dobrej wierze z najwyższą starannością (analogicznie do odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane nieterminowym zgłoszeniem wniosku o upadłość spółki prawa handlowego osoba pełniąca funkcję organu powinna dowieść swojej niewinności). Objęcie tym rozwiązaniem kosztów postępowania przed I instancją zniechęcałoby urzędników do odmawiania udostępnienia informacji publicznej w przypadkach uzasadnionych. Natomiast bezwzględnie należy obciążać kosztami pełnego postępowania przypadki skarg na bezczynność w przypadku prawomocnego potwierdzenia naruszenia prawa przez organ.

15. Bezwzględnie należy wpisać do ustawy o ochronie informacji niejawnych sankcje karne za bezprawne nadanie informacji publicznej klauzuli poufności. Aktualnie nadanie takiej klauzuli nie podlega ocenie przez sądy administracyjne, z czego zaczynają korzystać organy jednostek samorządu terytorialnego stawiając znak równości pomiędzy interesem samorządów a chronionym w/w ustawą interesem Państwa. Obecnie obywatel domagający się udostępnienia informacji publicznej objętej klauzulą poufności nie ma nawet prawa do odwołania się od takiego postanowienia do ABW uprawnionej do oceny prawidłowości stosowania klauzul, albowiem nie ma statusu odbiorcy w rozumieniu ustawy. Proponowana zmiana nie zmienia niczego w procedurach ochrony informacji niejawnych, nie naraża więc bezpieczeństwa Państwa. Okres przedawnienia takiego przestępstwa powinien być nie krótszy niż 12 lat, aby niepewność co do ryzyka podniesienia sprawy popełnienia takiego przestępstwa przez kolejną władzę był zniechęcający do nadużyć w stosowaniu klauzul poufności.

Instytut Spraw Obywatelskich, ul. Więckowskiego 33/107, 90-734 Łódź
tel./fax: 42 630 17 49, e-mail: biuro@inspro.org.pl, www.inspro.org.pl
NIP: 7251872505, REGON: 473224144, KRS: 0000191928
Nr konta: BSR w Łodzi 11 8784 0003 0005 0010 0013 0001

16. Należy rozszerzyć zakaz zatrudniania radnego w jednostkach samorządu terytorialnego także na inne jednostki niż ta, w której pełni mandat. Powszechną praktyką jest pełnienie przez osobę partyjną mandatu w jednej gminie i zatrudnienie przez kolegów partyjnych w drugiej, lub w samorządzie wyższego szczebla. Oznacza to, że aktualny zakaz mający na celu m.in. maksymalne uniezależnienie radnego od struktur partyjnych nie jest realizowany.

17. W związku z tym, iż najczęściej osoba wybrana prezydentem/burmistrzem/wójtem popierana jest przez partię, która zdobywa największą liczbę mandatów w organie stanowiącym, komisja rewizyjna nie powinna być zdominowana przez zwycięskie ugrupowanie jeśli ma skutecznie kontrolować organ wykonawczy. Dlatego Przewodniczącym komisji rewizyjnej nie może być osoba wybrana z tej samej listy wyborczej, z której został wybrany przewodniczący organu stanowiącego ani będąca w tej kadencji członkiem klubu radnych, do którego należy przewodniczący rady gminy. Nawet gdyby prezydent/burmistrz/wójt został wybrany z innej listy niż partia, która otrzymała najwięcej mandatów, dywersyfikacja władzy w organie stanowiącym jest z perspektywy państwa obywatelskiego pożądana. Ponieważ w odróżnieniu od pozostałych komisji organu stanowiącego zadania komisji rewizyjnej nie polegają na wypracowywaniu stanowiska rady w sprawach bieżącego zarządzania jednostką samorządu terytorialnego, faktyczne zwiększenie wpływu opozycji w komisji rewizyjnej nie będzie sprzeciwiać się woli wyborców, by tej a nie innej grupie powierzyć mandat do rządzenia samorządem. Dodatkowo powyższy propozycję zmiany należy uzupełnić zapisem, iż radni wybrani z tej samej listy wyborczej lub należący do tego samego klubu radnych nie mogą stanowić więcej niż 50% składu Komisji Rewizyjnej. Ponieważ aktualna praktyka kontroli komisji rewizyjnej wymaga zlecenia jej przez radę, czyli przez rządzącą większość wskazane jest wprowadzenie zapisu, iż organ stanowiący ma obowiązek zlecenia kontroli na wniosek co najmniej ¼ składu rady.

18. Konieczne jest wprowadzenie vacatio legis uchwały jednostki samorządu terytorialnego w sprawie okręgów/obwodów wyborczych tak, by nie dochodziło do ich zmian przed wyborami. Proponowany okres vacatio legis to 48 miesięcy. Konsekwencje społeczne niedostosowania okręgów/obwodów wyborczych do zmian zaszłych w ostatnich 4 latach jest mniejszą szkodą społeczną niż manipulacje aktualnej większości w organie stanowiącym przed wyborami.

Piotr Ciompa

Piotr CIOMPA
ekspert INSPRO

Instytut Spraw Obywatelskich, ul. Więckowskiego 33/107, 90-734 Łódź
tel./fax: 42 630 17 49, e-mail: biuro@inspro.org.pl, www.inspro.org.pl
NIP: 7251872505, REGON: 473224144, KRS: 0000191928
Nr konta: BSRz w Łodzi 11 8784 0003 0005 0010 0013 0001

Katowice, dn. 10 grudnia 2013 r.

Tezy wystąpienia Ferdynanda Morskiego (ŚZGiP – OPOS)
w ramach wysłuchania publicznego
przeprowadzonego przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
Sejmu RP w dniu 10 grudnia 2013 r.
w sprawie
prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym
na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw
(druk nr 1699)

W dniu 10 grudnia 2013 r. w ramach wysłuchania publicznego, przeprowadzonego przez Sejmową Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej dot. prezydenckiego projektu ustawy (z dnia 30 sierpnia 2013 r.) o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, miało miejsce wystąpienie Ferdynanda Morskiego – Dyrektora Biura Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, występującego w imieniu Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych (OPOS) na podstawie wspólnego stanowiska tych organizacji w powyższej sprawie, przyjętego na posiedzeniu w Nowej Soli w dniu 29 października 2013 r.

Przepisy prezydenckiego projektu ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. (druk sejmowy nr 1699), dotyczące konstrukcji **lokalnego referendum**, tzw. **tematycznego** (tj. merytorycznego, a nie dotyczącego odwołania organu jst) rodzą szereg fundamentalnych zarzutów i zastrzeżeń:

1. Najważniejszą wadą jest **rezygnacja z określenia wymaganej dla ważności referendum** (poza referendum w/s odwołania organów jst) **liczby osób biorących w nim udział** (w świetle obowiązującej ustawy 30% uprawnionych do głosowania), tj. progu frekwencyjnego. Jest to dodatkowo niebezpieczne w powiązaniu z przepisami określającymi na bardzo niskim poziomie wymaganą liczbę osób, które mogą wystąpić z inicjatywą w/s referendum (*Art. 60 projektu: „W ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (...) art. 4 otrzymuje brzmienie: „Art. 4. 1. Referendum przeprowadza się, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 1, z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, lub na wniosek co najmniej:*
   1) 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu,
   2) 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa.).

2. W kwestii braku określenia progu frekwencyjnego w przepisach prezydenckiego projektu ustawy należy przytoczyć wypowiedź nauki prawa autorstwa dr hab. Piotra Uziębło: „Najistotniejszą **wartością referendum jest reprezentatywność decyzji**, więc jeśli próg ten będzie niski, to stwarza to realną szansę na podjęcie decyzji popieranej przez niewielką część całej populacji danej wspólnoty – paradoksalnie obniżanie tego progu nie przyczyni się do wzrostu aktywności obywatelskiej, a przeciwnie może skutkować dalszym poszerzaniem apatii społecznej, spowodowanej pojawieniem się rozstrzygnięć

niemających akceptacji mieszkańców wspólnoty." (*z książki „Ustawa o referendum lokalnym – komentarz" Piotr Uziębło, W-wa 2008, Wolters and Kluwer*).

3. Należy w tym kontekście zwrócić uwagę na fakt, iż w świetle obowiązujących regulacji prawnych (zarówno konstytucyjnych, jak i ustawowych) grupa mieszkańców czy inna mniejszość (nawet podnosząca uzasadnioną ze społecznego względu kwestię) nie może być utożsamiana z całą wspólnotą samorządową. Oznaczałoby to klasyczny błąd logiczny *„pars pro toto"* (część zamiast całości). W debacie sejmowej przeprowadzonej w trakcie I czytania ustawy w dniu 26 września 2013 r. wielu posłów zwracało uwagę na niebezpieczeństwo dominacji interesów niewielkich grup nad wolą danej wspólnoty samorządowej. (Stenogram z 50. posiedzenia Sejmu w dniu 26 września 2013 r., s. 178-208).

4. Za iluzoryczne należy także uznać, iż stworzenie ustawowych ułatwień (np. poprzez eliminację progu frekwencyjnego dla ważności referendum tematycznego) zwiększy aktywność obywateli. Ich pasywność wynika przede wszystkim z głębokich przyczyn strukturalnych, które w żadnym wypadku nie zostaną usunięte przez proste zmiany ustawowe. Przeciwny pogląd razi naiwnością (np. tezy zawarte w broszurce pt. „Demokracja bezpośrednia. Stanowisko ws. prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw" grudzień 2013 r.).

5. Wbrew uwagom Kancelarii Prezydenta RP stwierdzającym, iż referendum w sprawie samoopodatkowania stanowi samo w sobie gwarancję przed destrukcyjnymi dla wspólnoty samorządowej następstwami referendum tematycznego, tzw. pierwotnego (przy zniesieniu progu frekwencyjnego), należy stwierdzić, iż referendum w sprawie samoopodatkowania (tzw. referendum wtórne) **nie jest rozwiązaniem zabezpieczającym we wszystkich przypadkach przed negatywnymi konsekwencjami referendum**, w którym głosowało np. 5 osób w gminie. Można bowiem łatwo przewidzieć sytuację w gminie, w której referendum tzw. pierwotne nie będzie powodowało zwiększenia wydatków (a co więcej w pewnych wypadkach może następować nawet zmniejszenie wydatków). Tytułem przykładu należy wskazać referendum tematyczne, którego przedmiotem będzie obniżenie funduszu wynagrodzeń w gminie lub powiecie lub też referendum w/s likwidacji straży miejskiej. W obu wypadkach nie mamy do czynienia ze zwiększeniem wydatków, a jednak bezprogowe referendum, które jest ważne może prowadzić w efekcie bądź do drastycznego obniżenia jakości usług publicznych, bądź też daleko idącego pogorszenia stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Pojawia się wreszcie kwestia – prawdopodobnie nie poddana wystarczającej refleksji przez projektodawcę – mianowicie egzekucji zobowiązań mieszkańców, zaciągniętych w ich imieniu przez grupę uczestników referendum. Obowiązki egzekucyjne z tego tytułu – wraz z odium – spoczną tak czy inaczej na organie wykonawczym jst, nie mówiąc już o tym, iż egzekucja ta – z przyczyn wadliwości regulacji prawnych - będzie się często cechowała ograniczoną skutecznością.

6. Należy wreszcie wskazać na nierozważaną dotychczas w kontekście prac nad projektem ustawy kwestię potencjalnych trudności interpretacyjnych wiążących się z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa

Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze **organów**, które je ustanowiły, **akty prawa miejscowego.**". Należy tutaj podnieść, iż w świetle doktryny prawa **prymat rozstrzygnięcia referendalnego nad prawem miejscowym budzi wątpliwości z punktu widzenia hierarchii źródeł prawa**, przewidzianej Konstytucją.

7. **Sprawa powyższa winna jednak skierować naszą uwagę na znacznie szerszą, a budzącą duże wątpliwości w doktrynie prawa kwestię <u>zakresu przedmiotowego</u> referendum lokalnego o charakterze tematycznym.**

Poniżej przytaczamy wybrane fragmenty z orzecznictwa oraz literatury prawniczej, dot. tego zagadnienia, wskazujące na to, iż istnieją kwestie dot. funkcjonowania jst, które ze względu na swoją treść i implikacje dla sprawności działania samorządów nie powinny stać się przedmiotem referendum:

a) w wyroku z 21 lipca 1999 r. NSA wywiódł, że „sprawy, które są zastrzeżone na rzecz organów gminy nie mogą być przedmiotem referendum rozstrzygającego, a wynik referendum przeprowadzonego w takiej sprawie może być traktowany tylko w kategoriach konsultacji społecznych" (*IV SA 2452/98).* Sąd orzekł, że nie można zobowiązać gminy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a tym bardziej w kształcie będącym wynikiem referendum;

b) z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dn. 26 lutego 2003 r. w/s zgodności art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym z Konstytucją oraz Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego (Sygn. akt K30/02, Dz.U. z 2003 r. nr 44 poz. 388) wynika, że referendum lokalne **nie może stanowić bezpośredniego sposobu sprawowania władzy przez społeczność lokalną** w znaczeniu administrowania sprawami lokalnymi – taka interpretacja podważyłaby bowiem sens powołania organów stanowiących i wykonawczych jst (tylko kryterium materialne pozwoliłoby odróżnić sferę sprawowania lokalnej demokracji w sposób pośredni (tj. przedstawicielski) i bezpośredni).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego:

- kryteria przedmiotowe dot. zakresu referendum należy wyprowadzić z faktu, iż ustawodawca w odrębnych ustawach może wskazać jakie zadania należą do wyłącznej kompetencji organów stanowiących lub też jaka sprawa wymaga konsultacji z mieszkańcami;

- według w/w wyroku Trybunału Konstytucyjnego współistnienie dwóch zasad wykonywania zadań samorządów za pośrednictwem organów i bezpośrednio powinno się uzupełniać (nie można znieść znaczenia referendum lokalnego, ale ono samo nie może znieść zadań i kompetencji organów stanowiących, w szczególności mając na uwadze zasadę wyłączności kompetencji organów jst);

- według w/w wyroku Trybunału Konstytucyjnego **referendum nie może zastępować stałego i nieprzerwanego funkcjonowania organów stanowiących i**

wykonawczych, nawet wtedy gdy członkowie tych organów chcą scedować na nich odpowiedzialność polityczną poprzez bezpośrednią formę sprawowania władzy. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż organy wspólnoty samorządowej winny sięgać do formy referendum w przypadku, gdy sprawa ta ma kluczowe znaczenie dla istnienia i rozwoju jst i ze względu na nieusuwalne trudności wyboru najbardziej optymalnego rozwiązania;

- według powyższego wyroku Trybunału Konstytucyjnego zasada bezpośredniego wyrażania woli przez mieszkańców nie może prowadzić do zniesienia instytucji przesądzających o funkcjonowaniu demokracji pośredniej (tj. przedstawicielskiej) na poziomie lokalnym, a tym samym nie może prowadzić do zniesienia zadań i obowiązków oraz kompetencji organów stanowiących i wykonawczych jst, **zwłaszcza tam, gdzie mowa o wyłączności kompetencyjnej;**

- w efekcie w w/w wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż w referendum **można decydować tylko o sprawach zasadniczych dla danego samorządu, które nie są stałym, powtarzalnym, bieżącym wykonywaniem zadań.**

c) według stanowiska Jana Bocia i Zbigniewa Janku ograniczenie zakresu przedmiotowego referendum wynika z przepisów ustalających zakres wyłącznej właściwości organów gminy (np. rady gminy), czyli wyłącza to inne podmioty z rozstrzygania takich spraw. Przyjęcie innego stanowiska w tej dziedzinie oznaczałoby akceptację wewnętrznej sprzeczności w przepisach ustawy samorządowej w zakresie podziału kompetencji do rozstrzygania spraw gminy. Byłoby to możliwe ew. w sytuacji, gdy referendum byłoby opiniodawcze, a nie rozstrzygające *(za Ewa Olejniczak-Szałowska, „Prawo do udziału w referendum lokalnym", Łódź 2002, Wydawnictwo Uniwersytet Łódzki, str. 150)*.

- Ponadto Zbigniew Janku opowiadając się za wyłączeniem z referendum spraw zastrzeżonych do wyłącznej właściwości rady gminy wyraża obawę, że przyjęcie odmiennej koncepcji i maksymalne zabezpieczenie bezpośredniego udziału mieszkańców gminy w rozstrzyganiu o sprawach gminy „może być źródłem realnych zagrożeń dla sprawności funkcjonowania gminy i dla niezbędnej stabilizacji sytuacji prawnej w gminie. Może bowiem dojść do rozstrzygania w głosowaniu powszechnym o sprawach wymagających głębokiej wiedzy fachowej, np. dot. zmiany uchwały w/s miejscowego planu zagospodarowania. Praktyka ta w rzeczywistości w istotnym stopniu zakłóciłaby funkcjonowanie gminy." (op. cit.).

d) W świetle opinii prof. Zbigniewa Leońskiego **referendum gminne z uwagi na znaczne zaangażowanie społeczeństwa, a także środków finansowych należy stosować <u>raczej wyjątkowo</u>** *(z książki Zbigniew Leoński, „Samorząd terytorialny w RP", Warszawa 1998, Wyd. C. H. Beck, s. 72)*.

- Ponadto, jego zdaniem istnieją sprawy, które z natury rzeczy nie nadają się do rozstrzygania w drodze referendum, np. zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, obniżenie podatków, zmiany budżetu jst, sprawy dot. KPA, itp. Ważne by w drodze referendum nie uchylać dawnych uchwał, gdyż grozi to brakiem trwałości obrotu prawnego, rodzić też może roszczenia odszkodowawcze (*Zbigniew Leoński, „Samorząd terytorialny w RP", s. 73*).

e) W swej monografii poświęconej referendum lokalnym „Prawo do udziału w referendum lokalnym" prof. Ewa Olejniczak-Szałowska nieco w inny sposób odniosła się do zakresu przedmiotowego referendum, stwierdzając że rozstrzygnięcie referendalne nie może być sprzeczne z przepisami zawartymi w konstytucyjnie określonych źródłach prawa (ale jednocześnie kwestia wyższości aktów prawa miejscowego nad referendum nie jest jej zdaniem oczywista). Wydaje się, że członkowie wspólnoty w ramach przeprowadzonego referendum są związani mocą aktów prawa miejscowego (jednak powstaje wątpliwość dot. przypadku, gdy referendum to dotyczy uchylenia konkretnego, obowiązującego aktu prawa miejscowego). Ponadto autorka stwierdza:

- W sposób niepodważalny rozstrzygnięcie referendum, nie może być sprzeczne z uznanymi normatywnie zasadami prawa, w szczególności z zasadą demokratycznego państwa prawa i zasadami z niej wynikającymi.

- **Rozstrzygnięcie referendalne musi być zgodne z prawem w ujęciu materialnym i formalnym** – tj. z zakresu przedmiotowego referendum wyłączone są sprawy nie mające wprawdzie indywidualnego charakteru, ale dla rozstrzygnięcia których ustawodawca przewidział szczególne, sformalizowane procedury w celu ochrony konstytucyjności praw i wolności. W szczególności do tego zakresu nie należą sprawy **dla rozstrzygnięcia których ustawodawca przewidział sformalizowany tryb postępowania i ew. ustalił tryb kontroli i weryfikacji działania.**

- Rozstrzygnięcie referendalne nie może także polegać na kompleksowym załatwieniu sprawy, czyli nie może zastąpić aktu prawa generalnego, np. aktu normatywnego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

- Zakres przedmiotowy referendum musi uwzględniać aspekt podziału władzy, podziału kompetencji i odpowiedzialności jst pomiędzy organy przedstawicielskie i członków wspólnoty, a także w kontekście standardów racjonalnego procesu decyzyjnego – w związku z tym definiując ten zakres należy kierować się rozwagą, tj. harmonijnym łączeniem wykładni gramatycznej i przedmiotowej. Należy więc respektować te elementy regulacji prawnych, które dotyczą kompetencji organów samorządowych, a więc upoważnienia do stosowania prawnych form działania.

- Rozstrzygnięcie referendalne w formie referendum weto jest niedopuszczane wówczas, gdy konkretny akt prawny wywołał już **nieodwracalne skutki prawne.** Zatem rozstrzygnięcie referendalne musi uwzględnić **respektowanie zasady zaufania do państwa i prawa** oraz **zasady ochrony praw słusznie nabytych** *(Ewa Olejniczak-Szałowska, „Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego", Łódź 2002, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego).*

f) Inni autorzy z kolei stwierdzają, iż zgodnie z **zasadą legalności i kompetencyjności** właściwość organów jst określają ustawy, a organy te zobowiązane są z urzędu przestrzegać swej właściwości. Nie mają więc umocowania do delegowania swych zadań i kompetencji innym organom, bez wyraźnej podstawy ustawowej *(z książki „Prawo administracyjne", red. Ewa Olejniczak-Szałowska, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, M. Stahl).*

8. W kontekście przytoczonych wyżej orzeczeń i wypowiedzi doktryny, generalnie mieszczących się w tym samym nurcie, jednak przedstawiających zróżnicowane i nie zawsze w pełni zgodne stanowiska, pojawia się wysokie ryzyko uwikłania samorządu lokalnego w **długotrwałe spory prawne**, dot. zgodności zakresu przedmiotowego danego referendum z Konstytucją RP i ustawami, a w efekcie jego prawomocności. Rodzi to poważną groźbę paraliżu funkcjonowania jst oraz jego organów. W tej sytuacji należy oczekiwać od ustawodawcy, iż w sposób jednoznaczny ureguluje budzące rozbieżne opinie i wątpliwości kwestie zakresu przedmiotowego referendum tematycznego.

9. Kwestia braku klarowności w dziedzinie zakresu przedmiotowego referendum lokalnego (szczególnie niebezpieczna w sytuacji braku określenia progu frekwencyjnego) jest również bardzo istotna w kontekście określonych w Konstytucji RP form demokracji w Polsce, a w szczególności relacji między treścią art. 169 oraz art. 170 Konstytucji RP. Uwzględniając systematykę Konstytucji, a także inne argumenty, w tym również kontekst art. 4 Konstytucji RP, należy stwierdzić, iż demokracja przedstawicielska jest główną formą demokracji w Polsce. W świetle art. 170 Konstytucji członkowie wspólnoty samorządowej mogą podejmować decyzje w drodze referendum, jednak w świetle art. 169 Konstytucji „jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych". Zgodnie z komentarzem do Konstytucji „Nie ulega jednak wątpliwości, że **sprawowanie władzy przez przedstawicieli jest na tle obowiązującego systemu konstytucyjnego zasadą, a bezpośrednie sprawowanie władzy ... - wyjątkiem.** (...) W myśl art. 169 ust. 1 Konstytucji i w praktyce życia społecznego jest regułą, że **wspólnoty samorządowe działają za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych"** *(prof. Marek*

Zubik „Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów", Wrocław 2011 r.).

10. Należy żałować, że prezydencki projekt ustawy poszedł w kierunku eliminacji progu frekwencyjnego, a jednocześnie **nie podjął próby wyjaśnienia wątpliwości prawnych dotyczących zakresu przedmiotowego** lokalnego referendum tematycznego, w kontekście doprecyzowania relacji między demokracją przedstawicielską (działanie jst poprzez organ stanowiący i organ wykonawczy), a demokracją bezpośrednią (w tym zwłaszcza referendum), w aktualnie obowiązujących konstytucyjnych ramach funkcjonowania samorządu terytorialnego.

11. W tym kontekście **brak minimalnego progu** decydującego o ważności rozstrzygnięcia referendalnego w art. 55 ust. 1 prezydenckiego projektu ustawy doprowadzi do **dekompozycji władzy samorządowej** w wielu jednostkach samorządu terytorialnego. Większość przypadków referendum dotyczy oczywiście gmin. Ze względu na większą przypuszczalnie skalę zjawiska różnego rodzaju nieskoordynowanych ze sobą akcji referendalnych w większych miastach, zjawisko dekompozycji będzie prawdopodobnie dotyczyło w pierwszej kolejności tych miast (z oczywistymi skutkami gospodarczymi i finansowymi dla poszczególnych regionów i całego kraju). Projekt ustawy przewiduje bowiem możliwość przeprowadzania głosowania w sprawie wielu referendów w ciągu jednego dnia. Łatwo więc sobie wyobrazić, że niewielkie grupy mieszkańców, nie reprezentując w większości wypadków interesów całej wspólnoty samorządowej mogą narzucić rozwiązania, które samorząd zgodnie z projektem ustawy będzie musiał wdrożyć. Jest to szczególnie niebezpieczne w warunkach kryzysu finansowego, w kontekście łatwych do przewidzenia trudności z egzekucją tzw. samoopodatkowania (w wyniku przeprowadzonego tzw. referendum wtórnego). Po drugie, w rezultacie wejścia w życie wyżej wymienionego rozwiązania nastąpi łatwo wyobrażalna dezintegracja programu działania gminy (w wymiarze strategicznym, finansowym czy przestrzennym) w wyniku pojawienia się różnych, często drobnych, a reprezentujących wąsko-partykularne interesy, inicjatyw referendalnych, na ogół nie uwzględniających ani szerszego kontekstu propozycji referendalnej (np. aspektów przestrzennych czy zawiłych niejednokrotnie zagadnień prawnych), ani też nie biorących pod uwagę merytorycznej wiedzy i zgromadzonego doświadczenia. W efekcie **zasadniczemu osłabieniu ulegnie spójność zarządzania sprawami jst.** W dokumentach UE podkreśla się konieczność podejścia zintegrowanego (np. Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast, maj 2007, CdR 163/2007 EN - AW(ASZ)/ak, s. 2-4), a więc decyzji uwzględniających jednocześnie aspekty społeczne, gospodarcze, środowiskowe, kulturowe i przestrzenne w skali jst. Należy wątpić, czy różnorodne referenda tematyczne przeprowadzane w warunkach eliminacji wymogu progu frekwencyjnego będą służyły zachowaniu zintegrowanego podejścia do rozwoju danej jst. Proponowane rozwiązanie rozrywa wreszcie – co najważniejsze - fakt możliwości podejmowania decyzji politycznych o istotnych konsekwencjach dla danej wspólnoty samorządowej od kwestii odpowiedzialności za jej skutki, co może mieć konsekwencje szerokie, deprawujące i wysoce destrukcyjne dla stabilności funkcjonowania samorządów.

Reasumując, zarysowuje się w wyniku prezydenckiego projektu ustawy, w kształcie z dnia 30 sierpnia 2013 r., fundamentalne w swym znaczeniu i niezgodne z regulacjami konstytucyjnymi niebezpieczeństwo zmiany formy rządów w samorządzie **z przedstawicielskiej i większościowej na plebiscytarną i mniejszościową** z potencjalnie fatalnymi konsekwencjami.

Wspólne Stanowisko
regionalnych organizacji samorządowych
przyjęte na spotkaniu Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych
w Nowej Soli w dniu 29 października 2013 r.[1]
na temat projektu ustawy o powiecie metropolitalnym oraz projektu ustawy
o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego
i regionalnego oraz zmianie niektórych ustaw

1. Samorząd gminny jest jedną z najważniejszych struktur Państwa - żywym organizmem działającym w blisko 2.500 miejsc w Polsce. Istotne zmiany w jego funkcjonowaniu mogą być dokonywane jedynie z bardzo ważnych powodów. Wcześniej należy przeprowadzić głębokie badania funkcjonowania systemu samorządu gminnego (w całym kraju, a jeśli to niemożliwe - w starannie wybranych miastach i gminach) i przeprowadzić analizy porównawcze z rozwiązaniami sprawdzonymi w innych demokratycznych państwach. Następnie trzeba przeprowadzić symulację skutków nowych rozwiązań i pilotażowe wdrożenie na niewielką skalę. Z uwagi na społeczny zasięg projektowanych zmian - trzeba ogłosić swoje plany i wyniki analiz oraz przeprowadzić publiczną debatę.

2. Powyższych wymogów nie spełniają: poselski projekt z dnia 30 lipca 2013 r. ustawy o powiecie metropolitalnym (szczegółowe uwagi do projektu zostały przedstawione w załączniku nr 1 do niniejszego stanowiska) oraz prezydencki projekt z dnia 30 sierpnia 2013 r. ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz zmianie niektórych ustaw - druk sejmowy nr 1699 (szczegółowe uwagi do projektu tej ustawy zostały przedstawione w załączniku nr 2 do niniejszego stanowiska) .

3. Podstawą do sformułowania naszej oceny wymienionych projektów ustaw jest Konstytucja, najwyższe prawo Rzeczypospolitej, a zwłaszcza art. 15, 16, 87 oraz rozdział VII (art. 163-172), odczytywane w kontekście całości tekstu i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucja definiuje wspólnotę samorządową jako ogół mieszkańców danej jednostki. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych JST. Gminnymi wspólnotami samorządowymi są miasta na prawach powiatu i pozostałe gminy.

4. W oparciu o nasze ponad 23-letnie doświadczenia stwierdzamy, że proponowane zmiany nie poprawią sytuacji gminnych wspólnot samorządowych. Nie zostały też przeprowadzone wdrożenia pilotażowe. Uważamy, że tworzenie w tej sytuacji nowych struktur i bytów prawnych jest nieuzasadnione. Już w 2014 r. miałby powstać czwarty szczebel samorządu, ustanawiany w konkretnych metropoliach decyzją Rządu. Takie prawo odbierze strategicznie istotne kompetencje miastom w największych aglomeracjach, zwłaszcza w województwie śląskim.

5. Konstytucja RP kładzie nacisk na ustrój przedstawicielski JST, w którym zadania jednostki wykonywane są za pośrednictwem organów stanowiącego i wykonawczego. Konstytucja przyznając członkom wspólnoty samorządowej prawo decydowania w drodze referendum, nie zastępuje nim aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy wybieralne. Z zachowaniem nadrzędności Konstytucji, ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń to akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

---

[1] Regionalne organizacje samorządowe reprezentowane na spotkaniu Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych w dniach 28-29 października 2013 r. w Zielonej Górze i Nowej Soli: Podkarpackie Stowarzyszenie Samorządów Terytorialnych; Sudecki Konwent Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów; Stowarzyszenie Gmin Regionu Południowo-Zachodniego Mazowsza; Stowarzyszenie Związek Gmin i Powiatów Regionu Łódzkiego; Śląski Związek Gmin i Powiatów; Zrzeszenie Prezydentów Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego; Związek Gmin Lubelszczyzny; Związek Gmin Pomorskich oraz Związek Gmin Śląska Opolskiego.

6. Referendum tematyczne bez progu frekwencyjnego jest bardzo szkodliwą propozycją. Może ono zdemolować stabilność pracy zarówno rad jak i organów wykonawczych. Istnieje zagrożenie, że takie rozwiązanie może ulegać agresywnemu lobbingowi lub nawet działaniom korupcyjnym. Jest niedopuszczalne, aby w gminie w takim referendum niewielki odsetek mieszkańców podejmował merytoryczne decyzje wiążące dla całej wspólnoty i jej organów.

Wadim Tyszkiewicz

Prezydent Nowej Soli

Prezes

Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów

Województwa Lubuskiego

Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych

Załącznik Nr 1

do Wspólnego Stanowiska
regionalnych organizacji samorządowych
przyjętego na spotkaniu Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych
w Nowej Soli w dn. 29 października 2013 r.
na temat projektu ustawy o powiecie metropolitalnym oraz projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz zmianie niektórych ustaw

1. Projekt zakłada wprowadzenie w Polsce **dodatkowego, czwartego rodzaju jednostki samorządu terytorialnego** (z organem stanowiącym, pochodzącym z wyborów bezpośrednich, a kolegialny organ wykonawczy jest wybierany przez organ stanowiący), który posiada podstawowe atrybuty JST. Nie znosi powiatów na danym terenie, jest zatem nową kategorią JST, a nie „nową kategorią" powiatu (nota bene - nie istnieją powiaty „ziemskie" i „grodzkie"; w Polsce są powiaty, a grupa 66 miast na prawach powiatu jest gminami, które wyłączono z obszarów powiatów, przypisując im prawa i obowiązki/zadania powiatu). Projekt oznacza, że w odniesieniu do niektórych obszarów w Polsce będzie funkcjonować aż **6 poziomów władzy publicznej** (gmina, powiat tzw. „zwykły", powiat metropolitalny, województwo samorządowe, władze centralne Rzeczypospolitej oraz instytucje UE). Dobrym przykładem absurdów i błędów systemowych, od których aż się roi w projekcie ustawy jest fakt, iż w efekcie jego wdrożenia powstaną nie tylko dwa rodzaje powiatów (powiat tzw. zwykły oraz powiat metropolitalny), ale również dwa rodzaje gmin (gmina o normalnym zakresie kompetencji oraz gmina o zmniejszonym zakresie kompetencji). Największe konsekwencje dotkną części miast na prawach powiatu.

Jest to założenie trudne do zrozumienia - na obszarze metropolitalnym / aglomeracyjnym potrzebne są skuteczne narzędzia współdziałania i koordynacji niektórych zadań publicznych, realizowanych przez gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty i samorząd województwa, a nie wyodrębnianie kolejnego rodzaju JST, co spowoduje jeszcze większe komplikacje **we współdziałaniu i koordynacji**. Już w obecnym systemie z przyczyn prawno-instytucjonalnych powstają niemałe trudności we współpracy poziomów władzy publicznej. Wprowadzenie czwartego rodzaju JST w sposób przewidziany w projekcie ustawy znacząco zwiększy skalę tych trudności.

Jednocześnie projekt zakłada wprowadzenie silnie scentralizowanego systemu zarządzania obszarem metropolitalnym / aglomeracyjnym, nieodpowiadającego modelom dominującym w zarządzaniu współczesnymi metropoliami europejskimi i światowymi, a mieszczącymi się w szkole tzw. nowego regionalizmu lub współzarządzania metropolitalnego (*„metropolitan governance"*), zgodnych z zalecaną przez UE zasadą wielopoziomowego zarządzania.

Postulujemy, by - zanim dojdzie do wypracowania dojrzałego projektu rozwiązań systemowych - wprowadzić niezbędne zmiany, które są już przygotowane, w tym umożliwić tworzenie związków komunalnych gminno-powiatowych lub zespołów współpracy terytorialnej (z projektu *prezydenckiego*). Jedno z możliwych rozwiązań zostało zaproponowane w *Założeniach do projektu ustawy o Metropolii Śląsko-Dąbrowskiej*, przygotowane w kwietniu 2012 r. przez Samorząd Miasta Gliwice, oparte na koncepcji obligatoryjnego związku jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei inne, organizujące się już obszary współpracy metropolitalnej są zwolennikami innych rozwiązań, co zostało szeroko udokumentowane i podsumowane w opracowanej przez MAiC *Białej księdze obszarów metropolitalnych*. Z tego opracowania wynika wniosek, że rozwiązania docelowe powinny pozostawiać dużą swobodę, dotyczącą rozwiązań szczegółowych, zainteresowanym miastom, gminom i powiatom.

2. Określony w art. 8 projektu **zakres zadań** powiatu metropolitalnego posiada m. in. następujące cechy:

- wbrew intencji zapisanej w art. 3 ingeruje w samodzielność podstawowych JST - gmin;

- zakłada wykonywanie lokalnego transportu zbiorowego przez powiat metropolitalny i równocześnie gminy albo/i powiaty (bez zmian w ustawach samorządowych, z niewielką zmianą w ustawie o transporcie zbiorowym);

- zakłada odebranie miastom na prawach powiatu i samorządowi województwa, a także GDDKiA zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi na obszarze powiatu metropolitalnego (bez zarządzania ruchem na tych drogach).

Nakładanie się kompetencji, brak relacji kooperacyjnych między poszczególnymi kategoriami JST, **spory kompetencyjne oraz dalsze skomplikowanie i tak trudnej sytuacji** na obszarach metropolitalnych - to zasadnicze efekty tej części projektu.

W szczególności niepokojący jest sposób sformułowania przepisów, pozwalający na ingerencję we władztwo planistyczne gmin. Co prawda stanowienie „wiążących wytycznych" do gminnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego samo w sobie może być pożądane z punktu widzenia zapewnienia ładu przestrzennego w metropoliach / aglomeracjach, jednak sposób ukształtowania proponowanych przepisów nie pozwala na przeprowadzenie klarownej delimitacji zakresu treści studium metropolitalnego oraz studium gminnego. Niebezpieczne jest zwłaszcza decydowanie przez jeszcze jeden podmiot - powiat metropolitalny o rozmieszczeniu kolejnej grupy inwestycji celu publicznego (art. 70 ust. 2 projektu), bez jasnego określenia, jakiego rodzaju będą to inwestycje.

3. Projekt zakłada **arbitralne pozbawienie innych JST składników mienia**, przeznaczonych do wykonywania przekazywanych powiatowi metropolitalnemu zadań, w tym wytworzonych lub nabytych przez te jednostki. W uzasadnieniu mówi się, że wyposażenie powiatu metropolitalnego w składniki mienia są „analogiczne" do sytuacji powiatów z roku 1999, co nie jest prawdą, ponieważ powiatom nie przekazywano składników mienia innych JST. Zgodnie z art. 44 ust. 2 pkt 1 Rada Ministrów ma w drodze rozporządzenia określić wykaz składników majątkowych i tryb ich przekazywania powiatowi metropolitalnemu przez gminy wchodzące w jego skład, co oznacza zamiar arbitralnego przeprowadzenia dużego transferu mienia do powiatu metropolitalnego kosztem wchodzących w jego skład gmin i powiatów.

4. Określony w art. 68 **sposób finansowania** powiatu metropolitalnego jest niejasny i niepoparty żadnymi symulacjami:

- zakłada finansowanie zadań powiatu metropolitalnego częściowo kosztem <u>tylko miast</u>, a nie wszystkich gmin, wchodzących w skład powiatu metropolitalnego, w tym zwłaszcza miast na prawach powiatu; przewiduje się transfer środków z istniejących JST do powiatu metropolitalnego, ale nie przewiduje się przejęcia dotychczasowych zobowiązań tych jednostek; w konsekwencji projekt nie bierze pod uwagę skutków polegających na pogorszeniu ich sytuacji finansowej gmin, włącznie z możliwym przekroczeniem IWZ po tej operacji;

- zakłada poważne zmiany w systemie wyrównawczym („janosikowe") powiatów, skutkujące trudnym do oszacowania zmniejszeniem subwencji równoważącej;

- zakłada redystrybucję „środków finansowych przeznaczonych na finansowanie dróg" - nie ma takich środków, ponieważ 10 lat temu część drogową subwencji ogólnej włączono do dochodów własnych JST;

- zakłada wtórną redystrybucję udziałów JST we wpływach z podatków PIT i CIT na podstawie arbitralnie ustalanej „proporcji podziału wpływów" (sic!).

Załącznik Nr 2

do Wspólnego Stanowiska
regionalnych organizacji samorządowych
przyjętego na spotkaniu Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych
w Nowej Soli w dn. 29 października 2013 r.
na temat projektu ustawy o powiecie metropolitalnym oraz projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz zmianie niektórych ustaw

1. Podpisany przez Prezydenta RP i skierowany w dniu 30 sierpnia br. do laski marszałkowskiej projekt ustawy (druk sejmowy 1699) jest nawiązaniem do inicjatywy legislacyjnej Kancelarii Prezydenta RP, a znajdującej wyraz w trzech poprzednich projektach ustawy (noszącej pierwotnie tytuł o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw). Ze względu na fakt, iż przedstawiony w dniu 30 sierpnia br. projekt nie uwzględnia najważniejszych postulatów samorządowych zgłoszonych we wspólnym stanowisku regionalnych organizacji samorządowych, przyjętym w dniu 5 lutego br. w Konstantynowie Łódzkim, ponawiamy większość naszych uwag zawartych w w/w stanowiskach, natomiast w niniejszym dokumencie odnosimy się do pięciu najistotniejszych kwestii, a mianowicie referendum lokalnego (za wyjątkiem odwołania organów jst), zamiaru przywrócenia tzw. klauzuli generalnej, modelu kontroli organu wykonawczego i zarządzającego, procedury sporządzania budżetu jst oraz tzw. konwentu wojewódzkiego.

2. W nowym projekcie ustawy konstrukcja referendum lokalnego (o znaczeniu merytorycznym, tj. nie dotyczącym odwołania organu jst) zmieniła się w niektórych elementach. Jednak nie uwzględniono dwóch najbardziej istotnych uwag przedstawionych w powyżej cytowanych stanowiskach, tj. kwestii rezygnacji z określenia wymaganej dla ważności referendum (poza referendum w/s odwołania organów jst) liczby osób biorących w nim udział (obecnie 30% uprawnionych do głosowania), co jest szczególnie niebezpieczne w powiązaniu z przepisami określającymi na bardzo niskim poziomie wymaganą liczbę osób, które mogą wystąpić z inicjatywą w/s referendum. Po drugie nie uwzględniono też uwag dot. destrukcyjnych dla wspólnoty samorządowej następstw referendum lokalnego (np. w zakresie ładu przestrzennego lub poziomu bezpieczeństwa publicznego), w sytuacji gdy referendum nie będzie powodowało zwiększenia wydatków (a co więcej w pewnych wypadkach może następować nawet zmniejszenie się wydatków, tytułem przykładu referendum w/s radykalnej obniżki funduszu wynagrodzeń w gminie lub powiecie lub też w/s likwidacji straży miejskiej). Po trzecie ponadto pragniemy wskazać na nie podnoszoną dotychczas kwestię potencjalnych trudności interpretacyjnych wiążących się z projektowaną ustawą w tym przedmiocie na tle art. 87 ust. 2 Konstytucji RP.

Uwzględniono natomiast zgłaszaną wcześniej kwestię rozwiązań na wypadek niepodjęcia przez radę uchwały w/s referendum dot. samoopodatkowania się mieszkańców, jak również wdrożenia wyników referendum „pierwotnego" jedynie wówczas, gdy nastąpiło pozytywne rozstrzygnięcie referendum w przedmiocie samoopodatkowania. Pozytywnie należy ocenić także propozycję dodania w ustawie o referendum lokalnym nowego art. 16a stanowiącego w ust. 2, iż referendum w sprawie samoopodatkowania przeprowadza się na żądanie organu wykonawczego (w wypadku, jeżeli realizacja rozstrzygającego wyniku referendum pierwotnego spowodowałaby

znaczną stratę finansową lub była niemożliwa ze względu na brak środków finansowych). Wskazano także w nowym projekcie - co podnosiliśmy jako istotny brak - minimalny próg wymagany dla ważności referendum w sprawie samoopodatkowania (co najmniej 30% mieszkańców uprawnionych do głosowania). Jest to krok we właściwym kierunku, jednak zbyt mały aby zachować kluczową dla demokracji zasadę rządów większości. Reasumując, proponowane zmiany nie niwelują poważnych wad projektu ustawy w tym przedmiocie, pozwalających na stwierdzenie, iż zarysowuje się fundamentalne w swym znaczeniu niebezpieczeństwo zmiany formy rządów w samorządzie z przedstawicielskiej i większościowej na plebiscytarną i mniejszościową.

3. Drugą kluczową zmianą inicjowaną przez projektodawcę (jednak nie podlegającą modyfikacji w sposobie wyartykułowania w stosunku do poprzedniej wersji projektu) jest próba przywrócenia zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego w oparciu o tzw. klauzule generalne. Faktyczny brak tych możliwości jest sednem aktualnego systemu biurokratyczno-prawnego, w ramach którego funkcjonuje samorząd. Pod wpływem bowiem tendencji w ustawodawstwie, ale także w praktyce orzeczniczej i szerzej dot. interpretacji przepisów prawnych (nadzór prawny wojewodów, regionalne izby obrachunkowe, sądy powszechne, samorządowe kolegia odwoławcze, sądy administracyjne) doprowadzono do sytuacji, w której samorządy muszą uzasadniać każde swoje działanie, powołując się na szczegółowe upoważnienie ustawodawcy. Jednak wątpliwości budzi, czy przewidziane w projektowanej ustawie rozwiązania prawne będą skuteczne. Jest to rozwiązanie – z wyjątkiem dodania ust. 2 w art. 87 – prawie identyczne do obecnego brzmienia ustawy o samorządzie gminnym, a należy wątpić, czy dodana w ust. 2 zasada proporcjonalności między zakresem interwencji ze strony organu nadzoru, a znaczeniem chronionego interesu gminy - zmieni zarysowaną powyżej sytuację w zasadniczym stopniu. Nie jest również pewne, czy dodany w art. 39 projektu ustawy nowy ust. 4 w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym i w art. 40 projektu nowy ust. 3a w art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym – mimo, iż rozwiązanie to samo w sobie należy uznać za pozytywne – w sposób fundamentalny poprawią sytuację w tej dziedzinie. Nie jest łatwo zaproponować kierunek zmian ustawy, tak aby skutecznie dokonać realnego przeobrażenia w tej sferze. Kondycja, w której znajdują się jst w tym zakresie nie wynika bowiem wyłącznie z treści sformułowanego *expressis verbis* przepisu prawnego w ustawie ustrojowej, ale z wielu innych przepisów, a także utrwalonych od dziesiątków lat sposobów myślenia i funkcjonowania w całym aparacie państwowym; sposobów ewidentnie sprzecznych z istotą samorządności.

4. Zasadnicze wątpliwości budzi również konieczność ustawowego narzucania zasad współdziałania samorządów na szczeblu województwa w postaci tzw. konwentu wojewódzkiego (konwent delegatów samorządu lokalnego w województwie - art. 30-38 obecnego projektu ustawy). Sposób i forma kształtowania współpracy między samorządami w danym województwie powinna wynikać z decyzji własnej samorządów, uwzględniającej lokalne i regionalne uwarunkowania. Sprawdziła się na szczeblu województw zasada, że takie formy współdziałania bądź wynikają z utrwalonej tradycji, bądź są określone w strategiach rozwoju województw i dokumentach z nich wynikających. Nie warto więc niszczyć czy poprawiać istniejących, a sprawdzonych rozwiązań. Nie ma więc żadnego powodu, aby w ramy regulacji ustawowych wpisywać formy współdziałania, które rozwijają się i bez takiej dekretacji, a wynikają z potrzeby jednostek je podejmujących, z poszanowaniem odrębności i podmiotowości każdej z nich oraz utrwalonej tradycji.

W szczególności należy zauważyć, iż oprócz organizacji ogólnopolskich, w większości regionów Polski funkcjonują organizacje samorządowe o charakterze regionalnym i ponadlokalnym. Powołanie konwentu wojewódzkiego (konwentu delegatów samorządu lokalnego w województwie) oznaczałoby na ogół duplikowanie ich pracy, a w niektórych wypadkach mogłoby doprowadzić do ich likwidacji. Organizacje te, noszące często nazwę stowarzyszeń lub związków pełnią przy tym funkcje znacznie szersze niż przewidziane dla konwentów wojewódzkich, nie ograniczając się wyłącznie do opiniowania programów i dokumentów wojewódzkich oraz przedkładania stanowisk we wszystkich sprawach należących do zakresu działania województwa. Świadczą one niejednokrotnie wartościowe usługi na rzecz jst na terenie swojej działalności, przyczyniając się do wymiany doświadczeń, rozwiązywania różnorakich problemów i pielęgnowania kultury samorządowej. Należy ponadto zwrócić uwagę na fakt, iż organizacje te często posiadają duży, ponad dwudziestoletni dorobek, który na skutek wdrożenia regulacji przewidzianych w projekcie może zostać zmarnotrawiony. Jeżeli jednak proponowane, a naszym zdaniem niefortunne regulacje dotyczące konwentu wojewódzkiego miałyby zostać w projekcie ustawy zachowane, to proponujemy zmianę w brzmieniu art. 35 ust. 2 projektu, określającego warunki w których regionalne stowarzyszenie samorządowe może zostać organizatorem konwentu wojewódzkiego. Naszym zdaniem określony próg 60% jednostek poziomu gminnego i 60% jednostek poziomu powiatowego zrzeszonych w stowarzyszeniu o charakterze wojewódzkim, wymagany aby stowarzyszenie mogło pełnić taką funkcję jest określony na poziomie zbyt wysokim, ze względu na to, że aktualne polskie województwa mają spore rozmiary pod względem liczby jednostek samorządu lokalnego. Proponujemy w związku z tym rozwiązanie polegające na tym, iż funkcję taką mogłyby pełnić stowarzyszenia lub związki zrzeszające łącznie powyżej 55% wszystkich jednostek samorządu lokalnego z obszaru województwa, bądź też powyżej 50% gmin oraz co najmniej 50% jednostek poziomu powiatowego liczonych oddzielnie. Do rozważenia jest także rozwiązanie, w myśl którego miasta na prawach powiatu byłyby liczone w jednej puli wraz z jednostkami poziomu powiatowego w danym województwie.

5. Nowy model kontroli organu wykonawczego i zarządzającego proponowany w projekcie jest teoretycznie właściwy. Formalno-prawna kontrola wykonania budżetu przez organ wykonawczy i zarządzający jst zostaje oddzielona od kontroli wykonywania zadań przez organ wykonawczy. W pierwszym wypadku przewiduje się tak jak dotychczas instytucję absolutorium, z tym że od momentu wejścia w życie proponowanej ustawy udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dokonywałyby regionalne izby obrachunkowe (jest to w istocie rzeczy głęboka zmiana ustrojowa). W drugim wypadku przewiduje się instytucję skwitowania, której udzielałby organ stanowiący. Jednak w naszych realiach ten teoretycznie poprawny model może szybko zostać wypaczony przez praktyki mieszczące się w ramach potocznego rozumienia słowa „polityka" (a nie w jego pierwotnym, arystotelesowsko-tomistycznym sensie jako „roztropna troska o dobro wspólne"). W szczególności udzielanie absolutorium przez RIO może być instrumentem w rękach Ministra Finansów do wpływania na „politycznie niepoprawne" samorządy lokalne. Jednocześnie uważamy, że zaakcentowanie w proponowanej wersji projektu ustawy oceny wykonania zadań organu za mijający rok budżetowy może stać się narzędziem walki politycznej przeciwstawnych podmiotów, reprezentowanych w organie stanowiącym. Ideę rozbudowania instytucji absolutorium – nowa kategoria skwitowania - w stosunku do obecnej sytuacji, kiedy to jedynym kryterium jest formalna poprawność wykonania budżetu, należy starannie rozważyć. Powstające nowe rozwiązania muszą uwzględniać

fakt aktualnego poziomu kultury politycznej - w wielu wypadkach będzie to ocena subiektywna i może być wykorzystywana do gry politycznej. Uzasadnione jest zatem, aby organ wykonawczy i zarządzający w swej pracy nie stał się zakładnikiem ścierających się grup politycznych. Zasadniczą ideą, jaką było wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójta (burmistrza, prezydenta) było słuszne wzmocnienie organu wykonawczego gminy i uniezależnienie go od destrukcyjnej gry partykularnych interesów, co z kolei przyczyniło się do zwiększenia spójności zarządzania rozwojem gminy (w aspekcie strategicznym, przestrzennym i finansowym).

6. Zgodnie z proponowanymi przepisami rozdziału 5 (zawartymi w art. 39 projektu ustawy), projekt uchwały budżetowej złożony organowi stanowiącemu w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy podlega obowiązkowemu wysłuchaniu publicznemu, polegającemu na przeprowadzeniu przynajmniej jednej dyskusji publicznej na sesji rady gminy lub posiedzeniu komisji właściwej do spraw budżetu w obecności wójta lub upoważnionego przez niego przedstawiciela. Ta dodatkowa procedura stwarza zagrożenie dla uchwalenia budżetu w terminie do 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy. Ponadto projektowane przepisy wymagają, by na sesji budżetowej przewodniczący rady poinformował radnych o opiniach złożonych w trakcie wysłuchania publicznego oraz o stanowisku wójta do tych opinii. Jeżeli tych opinii będzie dużo, może to znacznie wydłużyć czas trwania sesji. W praktyce działania samorządu spotyka się przypadki składania przez niektórych mieszkańców setek wniosków i opinii, których jedynym celem jest zakłócenie pracy organów samorządu.

Jednocześnie z propozycji zmian przepisów ustawy o finansach publicznych wynika, że w sprawie projektu budżetu może być ustalona przez radę gminy dodatkowa, poza obowiązkowym wysłuchaniem publicznym, procedura. W szczególności, zgodnie z proponowanym nowym brzmieniem art. 234 ustawy o finansach publicznych *„organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego:*

1) może określić zasady i tryb zbierania opinii w tym uwag, sugestii i wniosków, mieszkańców i innych zainteresowanych podmiotów do planowanych wydatków i dochodów jednostki samorządu terytorialnego oraz
2) określa tryb prac nad projektem uchwały budżetowej ustalając w szczególności:
a) wymaganą szczegółowość projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
b) terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego;
c) wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej uwzględniając konieczność zawarcia w uzasadnieniu lub materiałach informacyjnych odpowiedzi zarządu jednostki samorządu terytorialnego na wnioski, sugestie i uwagi mieszkańców i innych zainteresowanych podmiotów do planowanych dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego złożone w trybie i na zasadach określonych uchwałą, o której mowa w pkt 1.".

Należy podkreślić, że zbieranie opinii, sugestii i wniosków do planowanych dochodów i wydatków może zostać przeprowadzone dopiero po ostatecznym ustaleniu planu dochodów i wydatków do projektu uchwały budżetowej. Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach jst, jednostki te w terminie do 15 października roku poprzedzającego

rok budżetowy otrzymują od Ministra Finansów informacje o rocznych planowanych kwotach poszczególnych części subwencji ogólnej, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, planowanej kwocie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, planowanej wysokości rocznej wpłaty do Budżetu Państwa. Jednocześnie zgodnie z art. 143 ustawy o finansach publicznych dysponenci części budżetowych w terminie do 25 października przekazują jst informację o przyjętych w projekcie ustawy budżetowej kwotach dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, zadania inspekcji i straży, dotacji na realizację zadań własnych oraz kwotach dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej.

W związku z powyższym zrealizowanie zaproponowanej procedury wymagałoby przygotowania „wstępnego" projektu budżetu niezwłocznie po uzyskaniu ostatniej z wymienionych wyżej informacji tj. po 25 października (i przed 15 listopada), co stawia pod znakiem zapytania konstytucyjność projektowanego przepisu, następnie zbieranie opinii, uwag, sugestii i wniosków mieszkańców i innych zainteresowanych podmiotów (mogą być ich tysiące, bo zdarzają się mieszkańcy, którzy zgłaszają setki wniosków i opinii wyłącznie w celu sparaliżowania pracy organów jst), ustosunkowanie się do nich i zawarcie odpowiedzi w uzasadnieniu lub materiałach informacyjnych, a przypadku przyjęcia niektórych z nich do realizacji, uwzględnienie ich również w projekcie budżetu, który winien być do 15 listopada przedłożony radzie oraz RIO. W większych jst jest to zadanie niewykonalne. Ponadto spowoduje ono osłabienie wyłącznej kompetencji organu wykonawczego w zakresie sporządzenia projektu budżetu. Jest to również rozwiązanie wysoce konfliktogenne.

7. Proponowany przez Prezydenta RP projekt ustawy wymaga ponownej starannej analizy w kontekście innych inicjatyw legislacyjnych o częściowo lub całkowicie zbliżonym przedmiocie, a w szczególności przyjęte przez Rząd RP założenia ustawy o poprawie funkcjonowania i organizacji wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, poselski projekt ustawy o powiecie metropolitalnym oraz zapowiedź Premiera sformułowana na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dn. 28 sierpnia 2013 r., dotycząca konieczności podjęcia prac nad nowymi systemowymi rozwiązaniami w zakresie finansów jednostek samorządu terytorialnego. Brak koordynacji szczegółowych regulacji, które powstaną w wyniku tych inicjatyw, mogą doprowadzić bowiem do całkowitego rozregulowania dotychczasowych ustrojowych i finansowych podstaw funkcjonowania samorządu lokalnego, i to w warunkach poważnego kryzysu.

Uwagi szczegółowe na podstawie stanowiska Zarządu Śląskiego Związku Gmin i Powiatów z dnia 16 września 2013 r.

THE ORANGE ALTERNATIVE FOUNDATION

Fundacja Pomarańczowa Alternatywa
ul. Nizinna 12/18
04-362 Warszawa

Szanowni Państwo
Członkowie Komisji Sejmu RP
ds. Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej

Warszawa, 10.12.2013 r.

Szanowni Posłowie,

Zwracamy się do Państwa z prośbą o usunięcie szkodliwego zapisów znajdujących się w projekcie zmian w ustawie samorządowej wniesionym do Sejmu w dniu 30 sierpnia br. (druk 1699) przez Kancelarię Prezydenta RP.

W szczególności niepokoi nas fragment tego projektu, którego celem jest obrona urzędników samorządowych przed ich odwołaniem w referendach. Chodzi tu o **art. 68 pkt. 9 ust. 2** mówiący o podwyższeniu wymaganej frekwencji w referendach odwołujących niechcianych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Uważamy, że wprowadzenie tego zapisu może min. zwiększać korupcję i inne zjawiska patologiczne w gminach.

W świetle dotychczasowych przepisów referendum odwołujące w/w urzędników jest ważne, jeżeli ilość biorących w nim udział wyniesie nie mniej niż **3/5 (czyli 60%)** liczby biorących udział w wyborze wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Praktyka wykazuje, że z powodu tego progu wiele referendów odwoławczych nie uzyskuje ważności. Mimo to Prezydent RP chce utrudnić je jeszcze bardziej, podnosząc wymaganą frekwencję **z 60% do 100%. Takie rozwiązanie może w praktyce stanowić o nieusuwalności władz gmin.**

Kolejnym zapisem, na który należy szczególnie zwrócić uwagę to stypulowane w rozdziale 5 prezydenckiego projektu **zniesienie rygorów prowadzenia działalności gospodarczej** dla jednostek samorządu terytorialnego i **umożliwienie prowadzenia nie limitowanej sferą użyteczności publicznej, działalności gospodarczej w formie spółek prawa handlowego** (art. 40 pkt 6, art. 41 pkt 8 oraz art. 52).

Uważamy, że wprowadzenie tego zapisu może **min. zwiększać korupcję i inne zjawiska patologiczne w sferze publicznej, a w szczególności w samorządach gminnych.** Już teraz wielokrotnie zdarzają się **przypadki uchylania się pod pretekstem „tajemnicy handlowej"** od udostępniania na życzenie obywateli lub organizacji pozarządowych ważnych dokumentów urzędowych zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej. Dalsze rozszerzanie wachlarza możliwości ukrywania istotnych dla obywateli informacji **tylko przyczyni się do zmniejszenia transparentności życia publicznego.**

Ponadto, z racji ogromnego zakresu sprawowanej przez nich władzy, **proponujemy ograniczenie kadencyjności prezydentów miast, wójtów i burmistrzów do maksimum dwóch kadencji.** Uważamy, że takie ograniczenie przyczyni się do eliminowania warunków dla tworzenia się społecznie niezdrowych układów zależności.

Uważamy, że wyżej wymienione propozycje zmian są niezgodne z duchem Konstytucji RP oraz stoją w całkowitej sprzeczności z Art. 4 Konstytucji RP potwierdzającym zwierzchnictwo Narodu w kwestiach sprawowania władzy a także z widniejącym na oficjalnej stronie Sejmu RP twierdzeniem: „**Wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu**".

Liczymy zatem, że nasze propozycje dotyczące usunięcia tych szkodliwych zapisów znajdą u Was zrozumienie.

Z wyrazami poważania,

Agnieszka Couderq
Wiceprezes
Fundacja Pomarańczowa Alternatywa

Major Waldemar Fydrych
04-362 Warszawa
ul. Nizinna12/18

Szanowni Państw
Członkowie Komisji Sejmu I
ds. Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalı

Warszawa, 10.12.2013 r

Szanowni Posłowie,

Prezydencki projekt ustawy samorządowej zwany w pierwotnym brzmieniu „**projektem ustawy współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz zmianie niektórych ustaw"** posiada ogromną wartość intencjonalną, lecz z racji rozległe obszaru, któremu jest poświęcony ów projekt, zawiera on w sobie elementy sprzeczne z je duchem.

Pierwszym niezwykle kontrowersyjnym zapisem, który przekreśla ducha tego projektu jest zawart w art. 68 pkt 9 ustępie 2 zapis podwyższający wymaganą frekwencję przy referendacl odwołujących burmistrzów, wójtów i prezydentów miast. Z uwagi na fakt, iż przy obecnyc progach wymaganej frekwencji **tylko ok. 12% przeprowadzanych referendów jest ważne**, podwyższenie progu wymaganej frekwencji **może uczynić tę instytucję iluzoryczną.**

Obowiązujący obecnie zapis Art. 55 ust. 2 „Ustawy o referendum lokalnym" z dnia 15-09-2000 brzmi: „Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialne pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło r **mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu.**"

Proponowany zapis Art. 68 ust. 2 „Projektu ustawy o samorządzie-grudzień 2012 r." brzmi: Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego . wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy wzięło w nim udział **nie mniej osób, ni wzięło udział w wyborach tego organu".** Podwyższenie progu frekwencji przy referendac odwołujących wójtów, burmistrzów i prezydentów miast czyni, że ustawa ta w całości się uwstecznia, a zapis o referendach odwoławczych staje się martwy.

Powyższy zapis, **czyniąc tych urzędników praktycznie nieusuwalnymi,** daje zielone światło d korupcji w samorządach. Jednocześnie nic nie ma wspólnego z duchem czy też intencją usta' mówiącej o rozwoju lokalnym, gdzie inicjatywa obywatelska odgrywa istotną rolę. Czy chce mieć do czynienia z większą ilością samorządowców siedzących w więzieniach (obecnie tylk prezydent Tarnowa przebywa w areszcie), których nie będzie można usunąć poprzez referendum, a na prawomocny wyrok trzeba będzie poczekać (o ile sprawa się nie przedawni lub zagmatwa).

Kolejnym zapisem, na który należy szczególnie zwrócić uwagę to stypulowane w rozdziale prezydenckiego projektu zniesienie rygorów prowadzenia działalności gospodarczej dla jednost samorządu terytorialnego i umożliwienie prowadzenia **nie limitowanej sferą użyteczności publicznej,** działalności gospodarczej **w formie spółek prawa handlowego** (art. 40 pkt 6, art. 41 pkt 8 oraz art. 52). Może też ten punkt w konsekwencji prowadzić do konfliktu interesów

wypadku, kiedy spółka miejska prowadząca nie limitowaną działalność gospodarczą weźmie udzi.. w przetargu publicznym w gminie, czyli będzie oceniana przez podmiot będący jej właścicielem.

Moje uwagi dotyczące zapisów dotyczących referendów tematycznych są następujące. Pojawia si w nich pewne niedociągnięcie. **Prawodawca nie przewidział mianowicie ścieżki weryfikacyjnej.** Jak potraktować sytuację, gdy zostanie przeprowadzone referendum tematyczne, a organ samorządowy arbitralnie zgodnie z projektem prezydenta uzna, że nie posiada środków n realizację wyniku referendum (co może zresztą mijać się z prawdą). Aby tego uniknąć, kwestie sporne winien rozpatrzyć organ do tego powołany, np. wojewódzki sąd administracyjny.

W zapisach dotyczących referendów tematycznych nieustalone są w prezydenckim projekcie takie ważne kwestie jak np. **co dzieje się z pieniędzmi pochodzącymi z samo-opodatkowania się mieszkańców** na rzecz projektu poddanemu referendum w przypadku minięcia obowiązującego d gmin okresu jego ważności.

Ponadto, **z racji szerokiego zakresu sprawowanej przez nich władzy**, proponuję **ograniczeni kadencyjności** prezydentów miast w miastach powyżej dwustu tysięcy mieszkańców do dwóch lub trzech kadencji. Dwu-kadencyjność wydaje się opcją optymalną.

Pragnę podkreślić, iż w całości zgadzam się z uwagami do prezydenckiego projektu poczynionym w zleconej przez Biuro Analiz Sejmowych opinii dr Michała Klimaszewskiego z Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

Prezydencki projekt zmian w ustawie o samorządach, w mojej ocenie, w obecnym jego kształc przyczynia się do oligarchizacji samorządów kosztem mieszkańców.

Waldemar „Major" Fydrych

Krzysztof Majchrzak

Kancelaria Sejmu
Gabinet Marszałka Sejmu

Przedstawiam niewygłoszone uwagi do projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (na druku nr 1699).

Rozszerzenie jawności działania jednostek samorządu terytorialnego w celu zwiększenia dostępności stanowisk pracy w jednostkach organizacyjnych podległych samorządowi terytorialnemu

Postuluję:
1) w art. 39 pkt 15 po wyrazie „20a" dodanie wyrazów „i 20b", w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95, z późn. zm.) dodanie art. 20b w brzmieniu:
„Art. 20b. 1. Oferty pracy w gminnych jednostkach organizacyjnych są podawane do publicznej wiadomości poprzez ich publikację w Biuletynie Informacji Publicznej gminy; statut może określić dodatkowo inny sposób podawania projektów uchwał do publicznej wiadomości.
2. Przez ofertę pracy, o której mowa w ust. 1, rozumie się każdy przypadek:
1) przewidywanego zwolnienia się stanowiska pracy;
2) nieobsadzenia stanowiska pracy;
3) obsadzenia stanowiska pracy całkowicie albo częściowo niezgodnie z wymaganymi na nim kwalifikacjami;
4) zajmowania stanowiska pracy przez osobę pozostającą w jednym albo więcej niż jednym stosunku pracy w jednostkach organizacyjnych tej samej gminy, skutkującego wymiarem łącznie przekraczającym ilość czasu pracy odpowiadającą jednemu etatowi.";
2) w art. 40 pkt 13 po wyrazie „15a" dodanie wyrazów „i 15b", w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595) dodanie art. 15b w brzmieniu:
„Art. 15b. 1. Oferty pracy w powiatowych jednostkach organizacyjnych są podawane do publicznej wiadomości poprzez ich publikację w Biuletynie Informacji Publicznej powiatu; statut może określić dodatkowo inny sposób podawania projektów uchwał do publicznej wiadomości.
2. Przez ofertę pracy, o której mowa w ust. 1, rozumie się każdy przypadek:
1) przewidywanego zwolnienia się stanowiska pracy;
2) nieobsadzenia stanowiska pracy;
3) obsadzenia stanowiska pracy całkowicie albo częściowo niezgodnie z wymaganymi na nim kwalifikacjami;
4) zajmowania stanowiska pracy przez osobę pozostającą w jednym albo więcej niż jednym stosunku pracy w jednostkach organizacyjnych tego samego powiatu, skutkującego wymiarem łącznie przekraczającym ilość czasu pracy odpowiadającą jednemu etatowi.";

3) w art. 41 pkt 13 po wyrazie „21a" dodanie wyrazów „i 21b", w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596) dodanie art. 21b w brzmieniu:
„Art. 21b. 1. Oferty pracy w jednostkach organizacyjnych samorządu województwa są podawane do publicznej wiadomości poprzez ich publikację w Biuletynie Informacji Publicznej samorządu województwa; statut może określić dodatkowo inny sposób podawania projektów uchwał do publicznej wiadomości.
2. Przez ofertę pracy, o której mowa w ust. 1, rozumie się każdy przypadek:
1) przewidywanego zwolnienia się stanowiska pracy;
2) nieobsadzenia stanowiska pracy;
3) obsadzenia stanowiska pracy całkowicie albo częściowo niezgodnie z wymaganymi na nim kwalifikacjami;
4) zajmowania stanowiska pracy przez osobę pozostającą w jednym albo więcej niż jednym stosunku pracy w samorządowych jednostkach organizacyjnych tego samego województwa, skutkującego wymiarem łącznie przekraczającym ilość czasu pracy odpowiadającą jednemu etatowi.".

Ochrona publicznych nieruchomości przed przekazywaniem ich takim osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym samorządu terytorialnego, które później mogą stać się niepublicznymi osobami prawnymi i jednostkami organizacyjnymi

Postuluję:
w art. 57 pkt 2 po wyrazie „terytorialnego" dodanie wyrazu „nie", zastąpienie wyrazów „albo oddawać im nieruchomość gruntową" wyrazami „ani oddawać im tej nieruchomości gruntowej".

Krzysztof Majchrzak

Notatka do wysłuchania publicznego w Sejmie, 10 grudnia 2013

Marcin Skubiszewski

mm@skubi.net tel. 887 711 416

Następujące trzy problemy wiążą się z prezydenckim *projektem ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw* (druk sejmowy 1699).

1. Projekt przewiduje tak wysoki próg frekwencji w referendum zmierzającym do odwołania organu władz samorządowych, że w praktyce referendum takie nigdy nie będzie skuteczne. W ten sposób projekt paraliżuje działanie demokracji, a przy tym narusza art. 170 Konstytucji, który gwarantuje m.in. prawo do odwoływania w drodze referendum organu samorządu.

2. Progi frekwencji powodują, że w wielu przypadkach politycy wzywają do bojkotu refrendum, zamiast zachęcać do głosowania przeciwko proponowanej uchwale. Wyborcy masowo stosują się do takich wezwań – bo taka strategia jest skuteczniejsza, niż głosowanie przeciwko uchwale. Taka sytuacja prowadzi do dwóch patologicznych skutków: nie ma w praktyce tajności głosowania, a kampania referendalna jest wynaturzona.

   Ta sytuacja nie jest nowa, wynika ona z już obowiązującej *ustawy o referendum lokalnym*. Ale ponieważ omawiany tu projekt znacznie zmienia tę ustawę (w szczególności zmienia zasady dotyczące progów frekwencji), to procedowanie nad nim powinno być okazją do wyeliminowania patologii związanych z bojkotem referendów.

3. Projekt przewiduje, że wszyscy członkowie stowarzyszenia aktywności lokalnej lub komitetu aktywnosci lokalnej (nowe byty, tworzone przez projekt) są solidarnie odpowiedzialni za zgodne z prawem wydatkowanie pieniędzy przez stowarzyszenie lub komitet. Taka odpowiedzialność zbiorowa jest głęboko niesprawiedliwa: nie każdy członek stowarzyszenia ma znaczący wpływ na to, co stowarzyszenie robi. Tego rodzaju odpowiedzialność zbiorowa jest sprzeczna z podstawowymi zasadami prawa, jakie obowiązują w zachodnim kręgu kulturowym.

Poniżej omawiam punkty 1 i 2; punkt 3 nie wymaga dodatkowego omówienia. Na końcu dokumentu proponuję poprawki, które mogą zaradzić omówionym tu problemom.

1. Wysoki próg frekwencji w referendum dotyczącym odwołania organu samorządowego

Zgodnie z projektem, aby referendum dotyczące odwołania organu samorządowego było ważne, w referendum tym będzie musiało uczestniczyć co najmniej tylu wyborców, ilu wzięło udział w wyborze tego organu. Projekt dorzuca tu dodatkowe utrudnienie: łączenie referendum zmierzającego do odwołania organu samorządowego z innym referendum będzie niedopuszczalne (nie będzie można tego samego dnia głosować nad kilkoma różnymi pytaniami referendalnymi, o ile jedno z tych pytań dotyczy odwołania organu władzy). To jest

bardzo istotne, gdyż łączenie referendów dotyczących kilku ważnych spraw może być skuteczną metodą na zwiększenie frekwencji.

Praktyka bojkotowania referendów jest w Polsce bardzo częsta: spośród wyborców, którzy nie chcą odwołania organu samorządowego, zazwyczaj przytłaczająca większość odmawia uczestnictwa w głosowaniu, a w referendum biorą udział prawie wyłącznie zwolennicy odwołania. Zazwyczaj około 95% głosów oddanych w referendum jest za odwołaniem organu.

Na przykład w niedawnym warszawskim referendum, za odwołaniem prezydent Gronkiewicz-Waltz padło 94,86% głosów ważnych.

W tym kontekście próg frekwencyjny zawarty w projekcie oznacza w praktyce, że odwołanie organu władzy będzie możliwe tylko przy poparciu ok. 95% tej liczby wyborców, która głosowała w poprzednich wyborach samorządowych. Innymi słowy: aby organ można było odwołać, potrzebna jest sytuacja bliska jednomyślności, co w demokracji niemal nigdy się nie zdarza.

Proponowany próg frekwencyjny ma jeszcze taki skutek: będzie możliwa sytuacja, w której bezwzględna większość uprawnionych do głosowania wypowie się za odwołaniem organu władzy, ale pomimo tego wynik referendum będzie nieważny i organ nie zostanie odwołany. Taka sytuacja będzie możliwa, o ile frekwencja w poprzednich wyborach samorządowych przekroczyła 50%. Na przykład w roku 2010 prezydent Sopotu został wybrany przy frekwencji 56,6%. Wyobraźmy sobie, że w referendum dotyczącym jego odwołania frekwencja wyniesie 56%, a 95% spośród głosujących opowie się za odwołaniem prezydenta. W tej sytuacji referendum w sprawie odwołania prezydenta będzie nieważne, gdyż frekwencja będzie niższa, niż w wyborach, które prezydentowi dały władzę. Będzie tak pomimo tego, że za odwołaniem prezydenta opowiedziała się bezwzględna większość uprawnionych do głosowania (dokładnie 53,2%, czyli 95% z 56%).

Szkodliwość proponowanego rozwiązania: Proponowny przepis sparaliżuje możliwość odwoływania organów samorządowych. Taki paraliż będzie szkodliwy, gdyż możliwość odwołania organu w drodze referendum jest istotnym elementem demokracji lokalnej. Będzie on szczególnie szkodliwy w sytuacjach, w których odwołanie organu jest ewidentnie potrzebne, np. gdy burmistrz nie chce podać się do dymisji, mimo że jest tymczasowo aresztowany przez długie miesiące.

Naruszenie Konstytucji: Proponowany próg frekwencyjny jest niezgodny z art. 170 Konstytucji, który brzmi, jak następuje:

> *Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa.*

Niezgodność z art. 170 Konstytucji wynika z tego, że zagwarantowana przez ten artykuł możliwość odwołania organów władzy zostanie w praktyce sparaliżowana przez proponowany próg frekwencyjny. Niezgodność ta stanie się szczególnie widoczna, jeśli zważymy, że projekt ustawy dopuszcza sytuacje, w których wynik referendum będzie nieważny z powodu niedostatecznej frekwencji, mimo że za odwołaniem organu władzy opowiedziała się bezwzględna większość uprawnionych do głosowania. W takiej bowiem sytuacji nie ma nawet cienia powodu, by uznać, że wyborcy nie dość jasno wyrazili swój pogląd.

Zbędność proponowanego rozwiązania: Proponowany próg frekwencyjny motywowany jest obawą Prezydenta Rzeczypospolitej o to, że referenda mające na celu odwołanie organów samorządowych mogą sparaliżować pracę tych organów. Ale ta obawa jest nieuzasadniona: w kadencji władz samorządowych, która zaczęła się w roku 2010, odbyło się w sumie 113 referendów (ich lista jest na stronach Państwowej komisji Wyborczej: http://www.kadencja.pkw.gov.pl/se/pl/index.html). To nie jest dużo w skali kraju, a w każdym razie nie na tyle dużo, aby można było uznać, że przepisy dopuszczające odwołanie władz w drodze referendum są nadużywane w znaczącej liczbie przypadków.

2. Projekt nie zapobiega patologiom, które wynikają z bojkotu referendum

Obowiązujące progi frekwencji powodują, że najskuteczniejszym sposobem, aby nie dopuścić do uchwalenia projektu poddanego pod referendum, jest bojkot. Mamy w Polsce z reguły do czynienia z sytuacjami, w których jedna ze stron wzywa do głosowania w referendum na „TAK", a druga, zamiast wzywać do głosowania na „NIE", wzywa do bojkotu. Występują wówczas następujące szkodliwe zjawiska:

- **Referendum nie jest tajne:** każdy może zobaczyć, kto głosuje (czyli „nabija frekwencję" i w ten sposób przyczynia się do uchwalenia projektu poddanego pod referendum), a kto nie głosuje i w ten sposób sprzeciwia się projektowi.

  A więc, w praktyce, referenda lokalne w Polsce nigdy nie są tajne, skutkiem czego nie spełniają powszechnie przyjętych standardów demokracji.

- **Nie ma uczciwej kampanii referendalnej, nie ma debat:** strona, która popiera bojkot, co do zasady dąży do tego, żeby referendum zainteresowało jak najmniej ludzi. Skutkiem tego, strona ta nie przekonuje wyborców do swoich racji w sposób aktywny, a w szczególności nie bierze udziału w debatach publicznych: przecież wszelkie ciekawe debaty powodują, że zainteresowanie tematem rośnie, co w naturalny sposób przekłada się na wyższą frekwencję.

  Na przykład przed niedawnym warszawskim referendum, prezydent Gronkiewicz-Waltz nie uczestniczyła w żadnej debacie publicznej. To jest nienormalne.

Aby ustał bojkot referendów, przepisy, które uzależniają ważność referendum od frekwencji, powinny zostać uchylone. Nic natomiast nie stoi na przeszkodzie, aby ustawa uzależniła skuteczność uchwały podjętej w drodze referendum od liczby wyborców, którzy poparli tę uchwałę. Zamiast progów frekwencyjnych (zarówno tych, które już są zapisane w ustawie, jak i tych zawartych w projekcie prezydenckim) proponuję takie rozwiązanie:

- uchwała jest przyjęta w drodze referendum, jeśli liczba głosów oddanych za nią jet wyższa, niż liczba głosów przeciwko;
- uchwała taka jest prawnie skuteczna, jeżeli ponadto liczba głosów oddanych za nią przekracza 25% liczby osób uprawnionych do głosowania.

Przy takich przepisach osoby głosujące przeciwko uchwale nie będą „nabijać frekwencji" (frekwencja nie będzie miała znaczenia), skutkiem czego przeciwnicy projektu poddanego pod referendum nie będą mieć powodu, by wzywać do bojkotu. Będą zawsze wzywać do głosowania przeciwko.

Proponowane zmiany

Proponuję następujące poprawki do projektu prezydenckiego. Fragmenty, których usunięcie proponuję, są skreślone, natomiast fragmenty, których dodanie proponuję, są wytłuszczone:

Projekt prezydencki	Co proponuję w zamian
Rezygnacja z odpowiedzialności solidarnej osób, które są bez winy i nie biorą udziału w zarządzaniu stowarzyszeniem:	
Art. 5 ust. 3: Odpowiedzialność z tytułu prawidłowego wydatkowania środków, o których mowa w ust. 1, ponoszą solidarnie, całym swoim majątkiem ~~wszyscy członkowie stowarzyszenia aktywności lokalnej według stanu:~~ ~~1) w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 – na dzień złożenia wniosku o realizację zadania publicznego;~~ ~~2) w przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3 – na dzień przyjęcia darowizny.~~	**Art. 5 ust. 3:** Odpowiedzialność z tytułu prawidłowego wydatkowania środków, o których mowa w ust. 1, ponoszą solidarnie, całym swoim majątkiem: **1) przedstawiciel, o którym mowa w art. 40 ust. 2 ustawy o stowarzyszeniach – w zakresie, w jakim do nieprawidłowego wydatkowania środków doszło w czasie, gdy sprawował on swą funkcję;** **2) członek stowarzyszenia – w zakresie, w jakim do nieprawidłowego wydatkowania środków przyczynił się ze swej winy.**

Projekt prezydencki	Co proponuję w zamian
Możliwość łączenia referendum dotyczącego odwołania organu samorządowego z innym referendum:	
Art. 60, pkt 9: [w ustawie o referendum lokalnym] po tytule rozdziału 8 dodaje się art. 48a w brzmieniu: „Art. 48a. W jednym dniu, przy wykorzystaniu tych samych terytorialnych i obwodowych komisji do spraw referendum może być przeprowadzone kilka referendów przeprowadzanych z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub na wniosek mieszkańców ~~w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego~~.”;	**Art. 60, pkt 9:** [w ustawie o referendum lokalnym] po tytule rozdziału 8 dodaje się art. 48a w brzmieniu: „Art. 48a. W jednym dniu, przy wykorzystaniu tych samych terytorialnych i obwodowych komisji do spraw referendum może być przeprowadzone kilka referendów przeprowadzanych z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub na wniosek mieszkańców.”;
Ustalenie warunku, pod którym uchwała podjęta w referendum jest skuteczna:	
Art. 60, pkt 10: [w ustawie o referendum lokalnym] art. 55 otrzymuje brzmienie:	**Art. 60, pkt 10:** [w ustawie o referendum lokalnym] art. 55 otrzymuje brzmienie:

Projekt prezydencki	Co proponuję w zamian
„Art. 55. ~~1. Referendum jest ważne~~ niezależnie od liczby ~~uczestniczących w nim osób,~~ z zastrzeżeniem ust. 2 ~~i 3.~~ 2. Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich ~~jest ważne w przypadku, gdy wzięło w nim udział nie mniej osób, niż wzięło udział w wyborze tego organu.~~ ~~3. Referendum w sprawie samoopodatkowania jest ważne w przypadku, gdy wzięło w nim udział co najmniej 30% mieszkańców uprawnionych do głosowania~~”.;	„Art. 55. 1. **Uchwała podjęta w drodze referendum jest prawnie skuteczna** niezależnie od liczby **oddanych na nią głosów**, z zastrzeżeniem ust. 2. 2. **Uchwała podjęta w drodze** referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich **lub w sprawie samoopodatkowania jest prawnie skuteczna w przypadku, gdy liczba oddanych na nią głosów jest równa co najmniej jednej czwartej liczby mieszkanców uprawnionych do głosowania.**”;